Keskkonnamõju hindamise süsteemi parandusettepanekute analüüs

Tallinn 2020

info@lemma.ee
LEMMA OÜ
Värvi tn 5 – A308, Tallinn, 10621
Analüüsid / Environmental Analysis

Nimetus: **Keskkonnamõju hindamise süsteemi parandusettepanekute analüüs.** Riigihanke 223162 kohane aruanne.

Töö teostaja: **LEMMA OÜ**
Reg nr 11453673
Harju maakond, Tallinn, Kristiine linnaosa, Värvi tn 5, 10621
Tel +372 5059914
E-post info@lemma.ee

Töö tellija: **Keskkonnaministeerium**
Reg nr 70001231
Narva mnt 7a, 15172 Tallinn
Tel +372 626 0742
E-post Kart.Saluri@Envir.ee

Koostajad: Piret Toonpere, Kristjan Piirimäe, Kaisa Aadna

Töö versioon: 30.12.2020

Sisukord

Sisukord 3

Kasutatud lühendid 5

Lühikokkuvõte 6

Sissejuhatus 7

1 KMH süsteem Eestis 8

1.1 Menetlus 8

1.1.1 Algatamine 9
1.1.2 KMH läbiviimine 20
1.1.3 Tegevusloa väljastamine KMH alusel 26

1.2 Mõju hindamise osapoolte rollid protsessis 27

1.2.1 Juhteksperdi roll 27
1.2.2 Otsustaja roll 28
1.2.3 Arendaja roll 29

1.3 KMH juhtekspertide usaldusväärsus ja litsentseerimine 30

1.4 KMH algatamise aluseks olevad tegevusload 32

1.5 Programmi ja aruande sisule esitatavad nõuded 34

1.6 Natura-hindamine 38

1.7 Piiriülese mõju hindamise erisus 38

1.8 KMH tulemuslikkus 38

1.9 Huvide tasakaalustamine 39

1.10 Järelhindamine ja keskkonnaseire 39

1.11 Mõju hindamise rahastamine 43

1.12 Avalikkuse kaasamine 43

1.13 Probleemide ja lahendusettepanekute kokkuvõte 45

2 KSH süsteem Eestis 54

2.1 Menetlus 54

2.2 Mõju hindamise osapoolte rollid protsessis 58

2.2.1 Juhteksperdi roll 58
2.2.2 Strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja 59
2.2.3 Arendaja/huvitatud isiku roll 59

2.3 KSH juhtekspertide usaldusväärsus ja pädevusnõuded 59

2.4 KSH algatamise aluseks olevad dokumendid 60

2.5 Programmi/väljatöötamise kavatsuse ja aruande sisule esitatavad nõuded 62

2.6 Natura-hindamine 63

2.7 Piiriülese mõju hindamise erisus 65

2.8 KSH tulemuslikkus 65

2.9 Huvide tasakaalustamine 68

2.10 Järelhindamine ja keskkonnaseire ... 68
2.11 Mõju hindamise rahastamine ... 70
2.12 Avalikkuse kaasamine ... 70
2.13 Probleemide ja lahendusettepanekute kokkuvõte ... 71
3 Teiste riikide praktika ning probleemid KMH ja KSH süsteemis ... 76
3.1.1 Võrdlusriikide valik ... 76
3.1.2 Metoodika ... 76
3.1.3 KMH ... 76
3.1.4 KSH ... 77
3.2 Läti ... 77
3.2.1 Üldine raamistik ... 77
3.2.2 Probleemid ... 78
3.2.3 Lahendused ... 79
3.2.4 Läti järeldused Eesti jaoks ... 79
3.3 Soome ... 80
3.3.1 Üldine raamistik ... 80
3.3.2 Probleemid ... 82
3.3.3 Lahendused ... 83
3.3.4 Soome järeldused Eestile ... 85
3.4 Rootsi ... 87
3.4.1 Üldine raamistik ... 87
3.4.2 Probleemid ... 88
3.4.3 Lahendused ... 88
3.4.4 Rootsi järeldused Eestile ... 89
3.5 Saksamaa ... 90
3.5.1 Üldine raamistik ... 90
3.5.2 Probleemid ... 90
3.5.3 Lahendused ... 92
3.5.4 Saksa järeldused Eestile ... 93
3.6 Holland ... 93
3.6.1 Üldine raamistik ... 93
3.6.2 Probleemid ... 94
3.6.3 Lahendused ... 95
3.6.4 Hollandi järeldused Eestile ... 96
3.7 Võrdlusriikide järelduste kokkuvõte ... 96
3.7.1 Otsusetegija madal kompetents ... 96
3.7.2 Mõjuhindamine on liiga ajamahukas ... 96
3.7.3 Mõjuhindamise tulemuslikkus on madal ... 97
3.7.4 Järelhindamine ei toimi ... 98
Kasutatud kirjandus ... 99

Kasutatud lühendid

DP - detailplaneering

EL – Euroopa Liit

EP – eriplaneering

KeA - Keskkonnaamet

KeHJS - keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KeM – Keskkonnaministeerium

KEMÜ –Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing MTÜ

KMH – keskkonnamõju hindamine

KOV - kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

Määrus 224 – Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“

PlanS – planeerimisseadus

SPD – strateegiline planeerimisdokument

TTJA – Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Amet

VTK – väljatöötamise kavatsus

VVO – valitsusväline organisatsioon

ÜP – üldplaneering

Lühikokkuvõte

Käesolev analüüs on koostatud Keskkonnaministeeriumi tellimusel. Analüüsi peamiseks eesmärgiks on esitada ettepanekuid koos põhjenduste ja selgitustega Eesti KMH ja KSH süsteemi probleemide ja kitsaskohtade lahendamiseks, mille tulemusel on võimalik mõju hindamise süsteemi parandada. Ettepanekute esitamisel lähtuti teiste riikide praktika analüüsist, 2019 a mõjuhindamise kitsaskohtade uuringus väljatoodud fookusrühmade aruteludest, töö täitjate praktikast, töö koostamise käigus osapooltelt kogutud ettepanekutest ning samuti viimasel viiel aastal teostatud KMH/KSH valimi analüüsist. Ettepanekute esitamisel arvestati ka põhimõttega, et õigusaktide sage muutmine ei ole hea praktika. Seega nähti õigusaktide muutmist ettepanekuna ette ainult juhtudel, kus see aitaks praegust süsteemi muuta oluliselt efektiivsemaks või paremini mõistetavamaks. Eestis kehtiva KMH/KSH süsteemi põhialuste muutmist käesoleva analüüsi koostajad vajalikuks ei pea.

Analüüsist ilmnes, et Eesti ja teiste EL riikide mõjuhindamises esinevad probleemid on sarnased. Kõikjal esineb probleeme mõjuhindamise suure ajakuluga, otsustajate pädevuse tagamisega, mõjuhindamise tulemuslikkusega (sh alternatiivide vähese käsitlemisega) ning järelhindamise süsteemi puudulikkusega.

Eestis peetakse KMH puhul käesoleval ajal esinevaks suurimaks probleemiks **menetlusega seotud bürokraatia hulka ja sellega seonduvat suurt ajakulu**. Liiga pikk loataotluste ja KMH-dega seonduv menetlusaeg on olnud probleemiks analüüsis vaadeldud välisriikidest ka Soomes ja Rootsis. Käesolev analüüs teeb antud probleemi lahendamiseks ettepaneku lihtsustada praegu kehtivat rohkete järjestikuste etappidega menetlusskeemi ning peamise muudatusena **ühildada ajaliselt avalikustamise ja asjaomaste asutustega konsulteerimise etapid nii KMH programmi kui ka aruande staadiumis** (vt Joonis 5). Samuti teeb analüüs ettepaneku võimaldada KMH algatamisotsuse tegemist enne loataotluse nõuetele vastavuse otsustamist, mis vähendaks KMH algatamisele kuluvat aega.

KSH puhul peetakse käesoleval ajal esinevaks suurimaks probleemiks **KSH fookust**, st KSH-de puhul soovitakse sageli näha nn laiendatud ehk sotsiaal-majanduslike mõjude hindamist sisaldava mõjuhindamise läbiviimist. Käesolev analüüs näeb probleemi lahendust eeskätt KSH hangete korraldamises. Juhul kui otsustajal on vajadus sotsiaal-majanduslike mõjude põhjalikumaks hindamiseks ja seda soovitakse teha KSH raames, siis tuleb **määrata juba KSH hankes sotsiaal-majandusliku hindamise vajadus ning ulatus**. Kõigi asjakohaste mõjude hindamiseks vajaliku ressursi tagamiseks on asjakohane hangete läbiviimine etapiti.

Probleemid ja nende lahendusettepanekud on kokkuvõtlikult esitatud KMH kohta Tabel 3 ja KSH kohta Tabel 5.

Sissejuhatus

Käesolev analüüs on koostatud Keskkonnaministeeriumi (KeM) tellimusel vastavalt riigihanke 223162 lähteülesandele. Vastavalt töövõtulepingule 4-1/20/123 olid käesoleva analüüsi koostajateks LEMMA OÜ keskkonnaekspert Piret Toonpere ning FIE Kristjan Piirimäe.

2019. aastal tellis KeM mõju hindamise uuringu (edaspidi ***2019 a uuring***), mille eesmärk oli selgitada välja keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) protsessi positiivsed küljed ja kitsaskohad menetluse osapoolte vaatevinklist [45]. Selleks koostati veebipõhine ankeet-küsitlus eraldi KMH ja KSH menetluse kohta ning viidi läbi fookusrühma arutelud. Uuringu järeldusena on toodud esile valdkonna tugevused, suurimad väljakutsed ja vähem olulisemad kitsaskohad.

Käesolev analüüs on 2019 a uuringu jätkutegevus. Käeoleva töö raames toodi ülevaatlikult esile probleemid ja kitsaskohad KMH ja KSH protsessis, sh menetlusetappide ja mõju hindamise sisuliste tegevuste kohta. Probleemide kaardistamisel lähtuti KeM-i tellimusel 2019 a koostatud uuringust. Lisaks teostati juhtumanalüüsid viimase viie aasta jooksul menetletud KMH-de ja KSH-de valimi põhjal ning lähtuti töö koostajate praktikast antud valdkonnas.

Töö raames analüüsiti teiste Euroopa Liidu (EL) riikide (Läti, Soome, Rootsi, Saksamaa ja Holland) asjaomaseid süsteeme ja praktikaid. Teiste riikide praktika analüüsiks kasutati teadusartikleid ja uuringuid ning asjaolude täpsustamiseks küsiti täiendavat infot vastavate riikide asjaomastelt asutustelt ja keskkonnaekspertidelt.

Käesoleva töö peamiseks eesmärgiks on esitada ettepanekuid koos põhjenduste ja selgitustega töös väljatoodud probleemide ja kitsaskohtade lahendamiseks, mille tulemusel on võimalik mõju hindamise (KMH ja KSH) süsteemi parandada. Ettepanekute esitamisel lähtuti teiste riikide praktika analüüsist, 2019 a uuringus väljatoodud fookusrühmade aruteludest, töö täitja praktikast ning samuti viimasel viiel aastal teostatud KMH/KSH valimi analüüsist. Töö koostamisel tehti koostööd KeM-iga, KeA-iga, MTÜ-ga Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing ja Rahandusministeeriumiga.

1 KMH süsteem Eestis

Eestis muudeti KMH seadusandlikku alust loovat keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadust (KeHJS) suuremamahuliselt viimati 2015 aastal ning 2017. aastal täiendati seadust lisaks KMH direktiivi muudatuste ülevõtmisega. 2015 aasta seadusemuudatuste eesmärk oli muuta mõju hindamise menetlus efektiivsemaks, selgemaks ning läbipaistvamaks ja dokumentatsioon kvaliteetsemaks. Seaduse muudatused on olnud jõus veidi üle viie aasta, mis annab võimaluse vaadata tagasi muudatuste eesmärgi täitmisele ning tekkinud probleemidele.

Probleemide täpsustamiseks ja lahenduste leidmiseks keskkonnamõju hindamisel on käesoleva töö raames koondatud analüüsi võimaldamiseks viimasel viiel aastal algatatud KMH-de andmed ning viidud läbi juhtumanalüüs nendest viie KMH osas. Juhtumanalüüsi valiti pärast 01.07.2015 algatatud KMH-d, mille aruanded olid analüüsi läbiviimise ajaks nõuetele vastavaks tunnistatud. Valiku koostamisel lähtuti soovist hõlmata erinevate osapooltega seotud projektid, mis hõlmaksid kõiki peamisi loataotluse liike. Juhtumanalüüsi hõlmatud KMH-d olid järgnevad:

1. Ramsi Turvas Parika ja Parika II turbatootmisalade maavara kaevandamise lubade VILM-010 ja VILM-25 muutmise taotluste KMH – *edaspidi kaevandamise loa KMH*;
2. Tallinn-Pärnu-Ikla km 133,4-143 asuva Pärnu-Uulu lõigu ehituse põhiprojekti KMH – *edaspidi teeprojekti KMH*;
3. Ösel Aquafarms OÜ hoonestusloa menetluse (kalakasvatus) KMH – *edaspidi hoonestusloa KMH*;
4. Sillamäe Sadama territooriumile aadressidele Sillamäel Kesk tn 2d ja Kesk tn 2z ammoniaagiterminali rajamise projekteerimistingimuste taotluse KMH – *edaspidi projekteerimistingimuste KMH*;
5. Osaühing MARKILO Vajangu sigala laiendamise keskkonnakompleksloa taotluse KMH – *edaspidi kompleksloa KMH*.

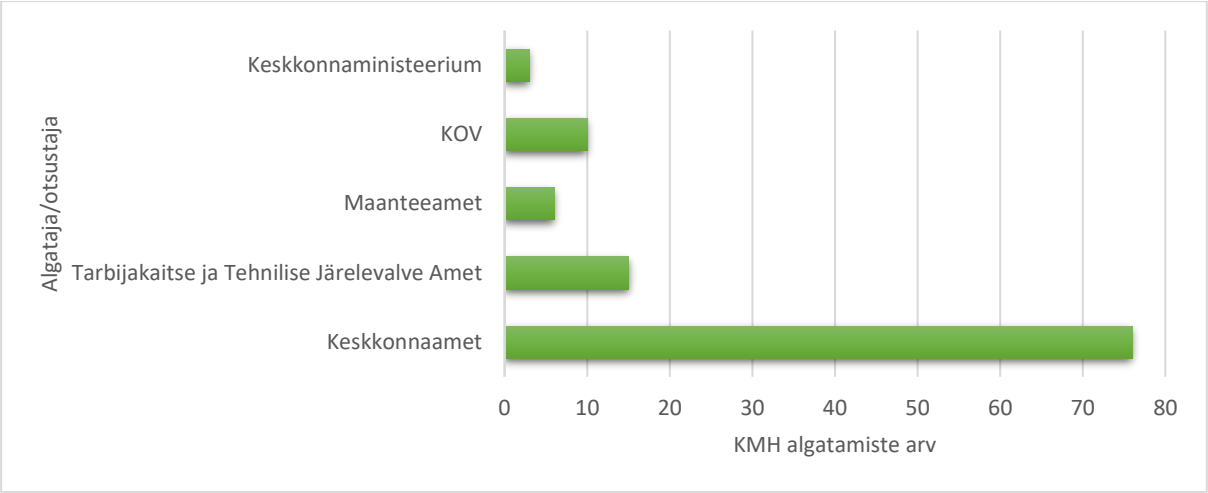
Juhtumanalüüsi käigus analüüsiti KMH-de dokumentatsiooni (loataotlus, algatamiskorraldus, KMH programm, KMH aruanne, programmi ja aruande nõuetele vastavaks tunnistamise otsused, laekunud ettepanekute arvestamise ülevaated, olemasolu korral ka väljastatud tegevusluba). Lisaks viidi KMH osapoolte (otsustaja, juhtekspert ja olemasolu korral huvitatud valitsusväline organisatsioon) seas läbi lühiküsitlus, selgitamaks osapoolte nägemust probleemidest ja küsimaks nende ettepanekuid süsteemi parandamiseks.

1.1 Menetlus

Vastavalt 2019 a uuringule ning osapoolte arvamustele peetakse üheks suurimaks probleemiks KMH läbiviimisel tegevuse ajamahukust.

Perioodil 01.07.2015-31.08.2020 on Ametlike Teadaannete alusel algatatud 110 KMH-d, nendest lõpule on jõudnud 37.

KMH algatajaks ja seega ka otsustajaks on olnud KeA (76), TTJA (15), Maanteeamet (6), KeM (3) ja kohalikud omavalitsused (10).



Joonis 1. Viimase viie aasta jooksul algatatud KMH-d otsustajate järgi.

1.1.1 Algatamine

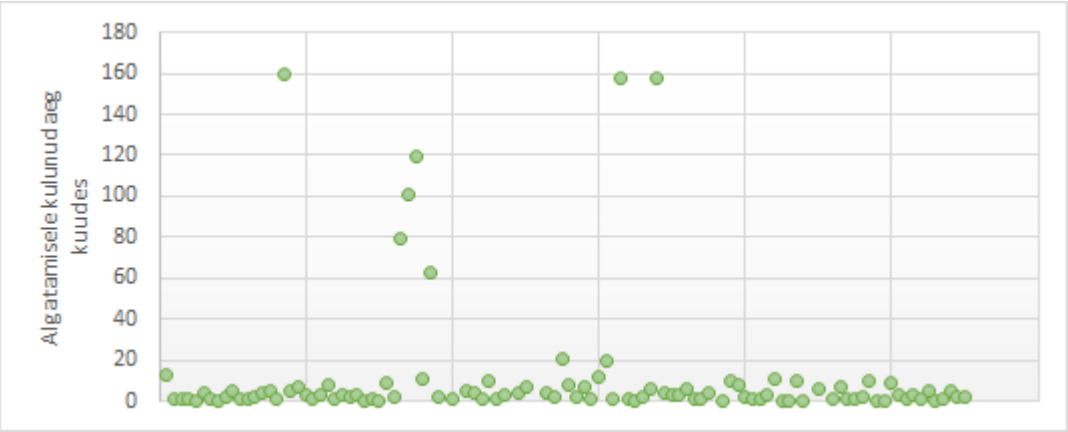
Eesti KMH süsteem põhineb üldjuhul tegevusloa taotluse raames KMH algatamisel. Üldjoontes võib tegevusloa taotlusega algavat KMH menetlusskeemi pidada heaks, sest see tagab arendaja poolt vajaliku info koondamise loataotluse koostamise raames. Samuti on tegu protsesside sujundamisega, mida peetakse keskkonnakorralduses üheks oluliseks aspektiks. Teistes EL riikides (vt ptk 3) on kasutusel valdavalt süsteem, kus KMH algatamine otsustatakse arendaja poolt esitatava tegevuse kirjelduse alusel, mis esitatakse siis avalduse või taotluse vormis. Loataotlus ise esitatakse koos KMH aruandega (nt Rootsi) või peale KMH läbiviimist (nt Soome).

KeHJS § 11 lg 2 kohaselt vaatab otsustaja tegevusloa taotluse läbi ning teeb otsuse keskkonnamõju hindamise algatamise või algatamata jätmise kohta käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud tegevuse korral õigusaktis sätestatud tegevusloa taotluse menetlemise aja jooksul ning § 6 lõikes 2 nimetatud valdkondade tegevuse ja lõikes 2^1 viidatud tegevuse korral õigusaktis sätestatud tegevusloa taotluse menetlemise aja jooksul, kuid hiljemalt 90. päeval pärast § 6^1 lõikes 1 loetletud teabe saamist. Asjaolu, et ajaarvestus hakkab jooksma vajaliku teabe saamisest, teeb keerukaks reaalse KMH algatamisele kuluva ajakulu arvestamise, sest KMH algatamiskorraldusest sageli ei selgu loataotluse esitamise ja menetlusse võtmise aega..

Kui vaadelda viimase 5 aasta jooksul KMH algatamisele kuluvat aega alates loataotluse menetlusse võtmisest, siis on valdavalt ajakulu alla 1 kuu. Maksimaalselt on pärast menetlusse võtmist algatamiseks kulunud 12 kuud, kuid sellel juhul selgus KMH algatamise vajadus menetluse käigus täiendava info alusel. **Keskkonnalubade ja hoonestuslubade puhul toimub kohustusliku KMH korral KMH algatamise otsustamine valdavalt samaaegselt loataotluse menetlusse võtmisega**. Kuivõrd KMH algatatakse praegu kehtiva regulatsiooni alusel pärast kõikidele nõuetele vastava taotluse laekumist, venib KMH algatamine peamiselt **loataotluse nõuetele vastavuse kontrollimise ja loataotlusega muude vajalike menetlustoimingute tõttu**. Otsustajate hinnangul ei vasta esitatavad taotlused nõuetele ja seega tuleb sageli lasta taotlust mitu korda täiendada enne nende menetlusse võtmist.

Vaadeldes viimase 5 aasta KMH algatamisele kuluvat aega, siis KMH aluseks oleva loataotluse esitamisest KMH algatusotsuse tegemiseks on kulunud keskmiselt 12 kuud (maksimaalselt 158 kuud ja minimaalselt 2 päeva)[1]. Sealjuures kohustusliku (KeHJS § 6 lg 1) KMH keskmine algatamisaeg on olnud ebaloogiliselt 14 kuud ja kaalutlusotsusega (KeHJS § 6 lg 2) algatatava KMH algatamisaeg **keskmiselt 4 kuud**. Otsustajate hinnangul on ajakulu põhjuseks sageli loataotluste madal kvaliteet. Maavara kaevandusloa taotluste puhul pikendab ajakulu tegevuse võimalikkuse kooskõlastamine KOV-iga.

[1] Algatamisele kuluva ajakulu analüüsist on välja jäetud KMH-d, mille puhul arendaja ja otsustaja on sama juriidiline isik ehk eraldi loataotlust ei esitata.



Joonis 2. KMH algatamiseks kulunud aeg loataotluse esitamisest.

Jättes analüüsist välja väga ajamahukad algatamised, mille algatamisotsuse tegemisele on kulunud üle 5 aasta (meretuuleparkide hoonestuslubade taotlused, põlevkivikaevanduste kaevandamise loa taotlused), on keskmine KMH algatamisele kulunud aeg siiski tunduvalt mõistlikumalt **u 4 kuud**. Samas, eeskätt kohustuslike KMH-de puhul, võib seda pidada pikaks ajakuluks. Probleem tuleneb peamiselt asjaolust, et KMH algatatakse (ka kohustuslike KMH-de puhul) pärast kõigile nõuetele vastava taotluse laekumist ning otsustajate hinnangul ei ole laekuvad taotlused sageli nõuetele vastavad.

Ettepanekud probleemide lahendamiseks:

- KMH algatamisele kuluva aja vähendamiseks on juba muudetud KeHJS-t. Alates 01.01.2020 jõustus KeHJS muudatus (§ 26^1), mis lubab esitada KMH algatamise taotlust enne tegevusloa taotluse esitamist. Muudatus peaks aitama eeskätt väga mahukate taotluste, nagu seda on keskkonnakompleksload ja keskkonnalubade maavara kaevandamise eriosade, koostamisel. Seaduse muudatus aga ei lahenda eeldatavalt hoonestuslubade KMH algatamiste ajakulu probleemi. Samuti on see **rakendatav ainult juhtudel, kus arendaja soovib kindlasti KMH algatamist**.
- Keskkonnalubade taotlemine on praeguseks suuresti kolinud KOTKAS infosüsteemi. KOTKASe ülesehitus võimaldaks kiirendada ka KMH algatamisega seonduvat. Eeskätt seisneb süsteemi positiivne külg taotluste **automaatses eelkontrollis**, mis tagab, et taotlust esitades on vähemasti kõik taotluse nõuetekohased osad täidetud. See peaks parandama esitatavate taotluste kvaliteeti ja seega kiirendama nende menetlusse võtmist, sh KMH algatusotsuse tegemist. Taotluste kvaliteedi edasiseks parandamiseks on vajalik jätkata KOTKAS täiendustega, sh võtta arvesse taotluse esitajate tagasisidet ning püüda süsteemi rohkem automatiseerida ning siduda teiste andmebaasidega.

  Keskkonnalubade taotluste puhul oleks algatamise kiirendamiseks asjakohane arendaja jaoks abistava meetmena näiteks **taotluste vormile lisada ka infoväljad, kus liigitatakse tegevus KeHJS kohaselt** (määrang kas tegevus on KeHJS § 6 lg 1 kohane, kas eelnevalt on keskkonnamõju hinnatud, kas tegevus on KeHJS § 6 lg 2 või 2^1 kohane). Infoväljad võimaldaksid **loataotlejal** paremini mõista taotluse ja KMH seost, sh vajadust esitada juba taotluse juurde vajalikku teavet keskkonnamõju hindamise eelhinnangu andmiseks. Samuti võimaldaksid need otsustajal eeldatavalt kiirendada KMH algatamisotsuste tegemist, sest arendaja poolt paraneks eelhinnangu andmiseks vajaliku teabe esitamine.

  Sama ettepanekut võiks laiendada ka teistele tegevuslubadele. Loa taotlejal võiks olla kohustus taotluses määratleda oma tegevuse kuuluvus KeHJS § 6 lg 1, lg 2^1 või määruse 224 tegevusalade kohaselt. Tegu ei oleks otsustaja jaoks siduva määratlusega, vaid informatiivse teabega, mis mõnevõrra lihtsustaks otsustaja tööd ning aitaks ka arendajal olla teadlik võimalikust KMH kohustusest.

- Kuna loa taotluse menetluse kestus sõltub sageli mitte võimuorganite menetluskiirusest, vaid kõrgekvaliteetsest taotlusdokumentide esitamisest, siis tuleb tõsta laekuvate taotluste kvaliteeti. Seda aitavad teha **juhendmaterjalid ja koolitused loa taotluste koostamise osas**. Keskkonnalubade taotluste koostamise alaseid koolitusi ja infopäevi on käesoleval ajal väga vähe. Samuti võiks protsessi kiirendada Soome eeskujul eelläbirääkimiste ja -koosolekute sagedasem kasutamine loataotluste puhul. Käesoleval ajal toimub otsustajate ja taotlejate vaheline suhtlus valdavalt ametlike kirjade vormis. Avatud otsese suhtlemise propageerimine võiks sageli aidata pooltel teineteist paremini mõista. Nii juhendmaterjalide koostamine, koolituste läbiviimine ja loataotluste puhul läbirääkimisteks koosolekute korraldamine vajab täiendavate ressursside eraldamist otsustajatele.

KMH algatamise ajastuse ja selle seoste osas tegevusloaga on mitu alternatiivset võimalust, mida on analüüsitud järgnevas tabelis. KMH algatamise kiirendamiseks on käesolevas töös soovitatud siduda lahti KMH algatamise otsuse tegemine taotluse nõuetele vastavusest. Käesoleval ajal kehtib põhimõte, et KMH algatatakse pärast loataotluse menetlusse võtmist. Menetlusse võtmiseks eeldatakse, et loa taotlus peab vastama kõigile nõuetele. See aga ei ole alati mõistlik (nt tehase rajamisel on vajalik esitada keskkonnaloa taotlusel õhusaaste hajuvusarvutused, reoveekäitlust puudutavad andmed jpm, mis tegelikkuses peakski selguma KMH käigus). Võimalus probleemi lahendamiseks oleks viia KeHJS-esse muudatus, mille korral oleks otsustajal võimalik loataotluse laekumisel KMH algatada koheselt kui selgub, et vajalik on KMH läbiviimine. See tähendaks, et KMH algatamine võiks olla võimalik enne loataotluse menetlusse võtmist. Loataotluste puhul, millel on eelduseks KOV (või mõne muu asjaomase asutuse) põhimõtteline nõusolek, on asjakohane selle küsimine enne algatusotsuse tegemist. Samuti kui loataotluse puhul kehtib mõnest muust õigusaktist tulenev menetlusse võtmisele eelneva protseduuri kohustus, siis tuleb see enne KMH algatamist läbi viia.

Tabel 1. KMH algatamise erinevad alternatiivid, nende plussid ja miinused.

KMH algatamise võimalused	Plussid	Miinused	Märkused
Praegune KMH algatamise süsteem – KMH algatamise või mittealgatamise otsus tehakse peale loataotluse menetlusse võtmist.	KMH mittealgatamisel toimib süsteem taotleja jaoks efektiivselt, sest KMH vajaduse otsustamine on osa loataotluse menetlusest ja mittealgatamise otsuse korral jätkub koheselt loataotluse menetlus. KMH algatamisel on põhjalik lähteinformatsioon, mille alusel hindamist teostada.	Miinused esinevad peamiselt KMH algatamise korral. Loataotluse menetlusse võtmiseks võib kuluda ebamõistlikult palju aega ja selle aja jooksul ei saa alustada KMH menetlusega. KMH algatamise hetkeks on projekt juba võrdlemisi detailselt paika pandud, sest andmeid on olnud vaja loataotluse koostamiseks. Arendaja ei ole huvitatud projekti muutmisest ja alternatiivide kaalumisest. Loataotluse koostamiseks kulub ebamõistlikult palju ressurssi. KMH tulemusena võib projekt muutuda, mis nõuab taotluse väga suures osas muutmist. KMH mittealgatamine on otsustaja jaoks koormav, sest iga sama tegevuse loataotlusega tuleb anda eelhinnang. Samuti võib antud lähenemise puhul esineda tegevuse tervikvaate puudumist. KMH vajalikkuse otsus tuleb teha iga tegevusloa taotluse menetlemisel (juhul kui tegevus kuulub KeHJS alla). See tähendab reaalselt kohati jupikaupa mõjuhindamise vajaduse hindamist. Selles osas, kas KMH eelhinnang tuleb anda või mitte, vaadatakse kavandatavat tegevust	Tervikvaate puudumise osas loataotluste puhul on probleemi suuresti lahendamas ühtse keskkonnaloa süsteemi rakendamine, mis oluliselt vähendab tegevust ühest aspektist käsitlevate tegevuslubade esitamist.

		selle järgi, milleks antud juhul luba taotletakse. Loataotlus ei pruugi olla kogu tegevusele, vaid sellest osale. Sellisel juhul kõik tegevusloa taotlused eelhindamisele ei kuulu, kuigi luba taotletakse sama tegevuse elluviimiseks, mis mõnes muus aspektis on eelhindamise kohustusega. Samuti vaadatakse iga loa taotluse puhul peamiselt konkreetse taotlusega seotud tegevuste mõjusid, mis aga võib killustada tegevusega kaasnevate mõjude tervikvaadet.	
Praeguse KMH algatamise süsteemi erisus KeHJS § 26^1 – KMH algatatakse arendaja taotluse alusel.	Tagab kiire algatamise kui arendajal on selge, et KMH tuleb läbi viia.	KMH algatamise hetkeks võib olla vähe teavet (projekti vms ei pruugi olemas olla) hindamise läbiviimiseks. Ei ole rakendatav kui arendajal ei ole selge, kas KMH-d on vaja ja ta nö igaks juhuks ei soovi KMH-d teha.	
Loataotluse ja KMH algatamise lahutamine – KMH algatamise üle otsustatakse arendaja poolt esitatava avalduse/kavandatava tegevuse kirjelduse alusel.	Arendaja jaoks esinevad sellise süsteemi plussid KMH algatamise otsuse tegemisel. Sellisel juhul väheneb KMH eelseks loataotluse koostamiseks vajalik ressursi- ja ajakulu ja loataotluse koostamisel on olemas KMH-st tulenev vajalik informatsioon. Lahendus võimaldaks kavandatud tegevuse paremat tervikvaadet ja oleks otsustaja jaoks ressursitõhusam, sest tegevuse KMH vajaduse saaks hinnata ühe korraga st puuduks korduvate eelhinnangute vajadus.	KMH mittealgatamise otsuse korral lisandub menetlusele täiendav etapp, mis ei pruugi olla kestvuselt lühem kui praegu loataotluse menetlusse võtmiseks kuluv aeg. Arendaja peab esitama KMH vajaduse otsustamiseks siiski kogu vajaliku info, mida on vaja algatamise või mittealgatamise otsuse tegemiseks. Otsustajale jääb sealjuures õigus infot juurde küsida kui seda jääb puudu otsuste tegemiseks. Asjakohane oleks ka otsustamise juures konsulteerida asjaomaste asutustega. Ilma KMH algatamiseni viiva, kuid eelhinnangut vajava tegevuse korral	Lahendus on kasutusel ptk 3 esitatud välisriikide süsteemide puhul. Antud lahenduse ülekandmisel Eesti süsteemi tuleb arvestada, et see nõuaks ka kaasnevaid muudatusi: a) Vajalik on eelhindamise künniste kriitiline ülevaatamine, sh künniste kehtestamine tegevusvaldkondadele millel praegu künnised puuduvad. Tegevuse eesmärgiks on vähendada eelhindamise vajadust väikse keskkonnamõjuga tegevuste puhul. Juhul kui KMH algatamine lahutada

	Alternatiivide parem kaalumine, sest KMH algatamist saaks teha terviklikumalt ja varem.	lisanduks loa taotlusele ajamahukas (hinnanguliselt 2-3 kuud) etapp, millele siis alles järgneks tavapärane loataotluse menetlemine. Probleemiks antud lahenduse puhul oleks ka otsustaja ebaselge roll olukordades, kus tegevus vajab mitmeid tegevuslubasid. Praeguse otsustajate süsteemi jätkamisel tuleb arendajal seega valida, millisele otsustajale KMH otsustamiseks taotlus esitada (sarnaselt KeHJS § 26^1 lg 3).	loataotlustest ja jätta kehtima praegused eelhindamise künnised pikeneb menetlusaeg ja tekib ebamõistlik ressursikulu väiksemahuliste tegevuste puhul (nt jäätmekäitluse valdkonnas), kuna arendajatel tekiks kohustus enne loataotluse esitamist/muutmistaotluse esitamist igakordselt taotleda ka KMH vajaduse otsustamist. b) Teiste riikide praktika alusel on riikides, kus loataotlus ja KMH vajaduse otsustamine on lahutatud, iseloomulik ka väheste otsustajate olemasolu. Kui KMH algatamise otsustamine ei ole seotud konkreetse loataotlusega, siis oleks asjakohane ka sellise otsustamise õiguse andmine ühele (või paarile) otsustajale. Eesti puhul oleks loogiline ilmselt kogu KMH algatamise otsustamise andmine KeA pädevusse. c) Vajalik oleks KMH otsustamise taotlemise menetluse väljatöötamine (kuidas ja kellele käib taotluse esitamine, millist infot taotlus peab sisaldama, kuidas käib asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimine, kui kiiresti otsus tehakse jne). d) Vajalik oleks määrata ka tingimused, mille korral otsustajal oleks võimalik KMH algatamisest

			keeldumiseks, sest tegevus ise on ilmselgelt perspektiivitu (sarnaselt KeHJS § 26^1 lg 6).
Praeguse süsteemi täiendamine – uue erisuse lisamine, mis annab võimaluse KMH algatamise üle otsustamiseks enne loataotluse menetlusse võtmist. Otsustaja võib/peab KMH algatama koheselt kui selgub, et selleks on vajadus ja ei ole teada otseselt kavandatavat tegevust välistavaid asjaolusid. Vajadusel tuleb siiski enne KMH algatamist läbi viia muudest õigusaktidest tulenevad toimingud (nt kaevanduslubade puhul KOV-iga tegevuse kooskõlastamine, selgitamine kas tegevuse elluviimiseks on vajalikud planeeringud olemas jms). Süsteemi tuleks täiendada lisaks ka erisusega, et juhul kui samale tegevusele on juba KMH eelhinnang antud või KMH läbiviidud peab olema võimalik järgnevates sama tegevuste tegevuslubade andmise otsustes (ka eri otsustajate puhul) viidata juba antud eelhinnangule või mõjuhinnangule. Eelhindamist korrata vaja ei oleks. Seda juhul kui asjaolud ei ole olulisel määral muutunud.	Väheneb KMH algatamise ajakulu. Otsustaja võib teha otsuse KMH algatamise osas ka juhul kui taotlus ei vasta kõigile nõuetele, kuid on selge, et oluline keskkonnamõju võib esineda. Loataotlus ise jääks sellise lahenduse korral KMH algatamisel ootele ja esitatakse uuesti peale KMH läbiviimist.		Erisused tagaks suuresti sarnase probleemi lahenduse nagu loataotluse ja KMH vajaduse otsustamise lahutamine, kuid muudaks praegust süsteemi vähemal määral. Arvestades, et KeHJS läbis alles 5 aastat tagasi olulise reformi, siis käesoleva analüüsi koostaja peab eelistatuks lahendusi, mis ei nõuaks olulist järjekordset seaduse reformi lahendamaks probleemkohti, mida osapooled ei ole 2019 a analüüsi kohaselt pidanud esmatähtsateks.

Eriti pika algatamise ajaga paistavad silma hoonestusloa taotlused. Hoonestuslubasid merealal menetlev Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on ise leidnud, et tuuleenergia kasutamisega seotud hoonestusloa taotluste lahendamisel on peamiseks takistavaks asjaoluks ühtse riikliku planeeringu puudumine ja Hiiumaa mereala planeeringu tühistamine riigikohtu poolt tuuleenergeetika osas. Puudub selgus riiklikul tasandil, millistel aladel lubada tuuleenergeetika arendamist. Veeseadus näeb ette, et hoonestusloa menetlust ei saa algatada, kui planeeringu koostamine on pooleli. Vesiviljeluseks hoonestuslubade lahendamine on aga kohati takerdunud seetõttu, et on esitatud mitu konkureerivat taotlust ühele ja samale alale ning TTJA ei saa ilma konkurssi läbi viimata küsimust lõplikult otsustada[2].

Hoonestuslubade menetluse kiiruse parandamiseks on töös veeseaduse muudatus. Nimetatud muudatusega soovib riik luua võimaluse ise eelnevate uuringute läbiviimiseks ning potentsiaalsete veealade ettevalmistamiseks, mida panna arendamiseks valmis kujul oksjonile. Antud muudatusega hajutab riik arendajate riske ning loob selguse konkursi korraldamise tingimuste osas, mis loodetavasti kiirendab hoonestuslubade menetlemise protsessi ning hoiab ära potentsiaalseid kohtuvaidluseid.

Eelhindamine

Viimasel 5 aastal algatatud **KMH-dest on ainult 20 % algatamistest olnud kaalutlusotsuse alusel algatatud KMH-d** (KeHJS § 6 lg 2). Eestis on viimastel aastatel tehtud aastas kokku u 500 KMH/KSH eelhinnangut[3], millest u 3 % lõppeb KMH/KSH algatamise otsusega. Eelhinnangute arv algatatud KMH-de suhtes on seega kõrge ja eelhinnangute hulk suur. Eelhinnangu kohustuse määrab vabariigi valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“ ja KeHJS § 6 lg 2^1. Puudub kahjuks analüüs, mis alavaldkondades ja kui palju eelhinnanguid tehakse.

Eelhinnangute alusel algatatud KMH-de vähesus tuleneb asjaolust, et enamike loataotluste puhul võib oluline keskkonnamõju esineda üksikutes mõjuvaldkondades. Seega on otsustajal otsuse tegemiseks vajaliku info saamiseks kohustuslik eelhindamisel kasutada KeHJS § 6^1 lg 1 alusel arendajalt vastava teabe küsimise võimalust ning arendaja võib vastavas valdkonnas esitada nt eksperthinnangu. Sageli ei olegi keskkonnamõjude selgitamiseks vajalik täiemahulise KMH läbiviimist, vaid piisab mingi konkreetse valdkonna ekspertarvamusest. KMH eelhinnangute üheks probleemiks võib pidada ka **alusinfo olemasolu probleemi**. Küsitav on, kes peaks selle koguma või kuidas otsustada KMH algatamise vajadust ebapiisava teabe tingimustes. Teabe kavandatava tegevuse iseloomu, ressursitarbe jms kohta on kohustatud andma arendaja. Eesti keskkonnaalane teave on üldiselt võrdlemisi hästi kättesaadav ning uuritus maismaa osas pigem hea. Probleeme esineb mereala keskkonnaandmestikuga. Laiemalt on keskkonnaandmete kogumine ja töötlemine riigi ülesanne, mida täidetakse läbi erinevate keskkonnaseire programmide. Keskkonnaagentuuri, KeA-i ja KeM-i Infotehnoloogiakeskusega on alustanud uue Eesti Looduse Infosüsteemi arendust. 2023 aastaks loodetakse arendada välja infosüsteem, mis tagab kvaliteetsemad loodusandmed ja muudab need inimestele senisest paremini kättesaadavaks.

Konkreetse arendatava ala kohta andmete kogumise kohustust saab panna ka arendajale KMH raames. Arvestades, et KMH peamine eesmärk on otsustajale otsuse tegemiseks vajaliku info andmine, siis olukordades, kus keskkonnainfo puudulikkuse pärast (nt info puudumine piirkonna kohta või info vananenud olemine) ei ole võimalik otsustada mõjude iseloomu, on asjakohane KMH algatada. Sellistel juhtudel tuleb juba KMH algatuskorralduses sätestada ka vajalike uuringute vajadus ulatuses, mis selle algatamisel teada on.

2019 a uuring tõi välja mõju hindamise algatamise probleemkohana, **et pädevaks ja sisukaks KMH eelhinnanguks puuduvad eelkõige KOV-i ametnikel vajalikud teadmised ja kogemused**. KeHJS

[2] Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Amet 12.08.2020 nr 1-9/2020/1651

[3] KeA-i andmetel tehti 2019 a – 221 ja 2018 a – 237 KMH eelhinnangut ning anti seisukohti vastavalt 2019 a – 270 ja 2018 a – 268 KMH/KSH eelhinnangu kohta.

kohaselt kehtib kohustus otsustajal KMH kaalutlusotsusega algatamise/eelhinnangu kohta seisukohta küsida kõigilt asjaomastelt asutustelt. Konsulteerimisnõue on sisse viidud eesmärgiga parandada eelhinnangute ja seega otsuste kvaliteeti.

Konsulteerimisnõue on võrdlemisi hästi töötav nende eelhinnangute puhul, mida ei koosta KeA. KOV-id jt eelhinnanguid andvad ametid saavad reeglina KeA poolt eelhinnangutele just looduskeskkonda puudutavat tagasisidet ning KeA seisukohad toimivad teatava eelhinnangute kvaliteedikontrollina. Samas KeA-le saabuv tagasiside eelhinnangute kohta üldjuhul eelhinnangutele täiendavat sisendit andnud ei ole.

Eelhinnangute koostamise praktika on otsustajate lõikes erinev. KeA ja TTJA peamiste otsustajatena koostavad eelhinnangu tegevusloa menetluse raames ise, küsides neile asjaomaste asutuste seisukohti. Maanteeamet tellib eelhinnangute koostamist KMH juhtekspertidelt. Pärast juhteksperdi poolset eelhinnangu koostamist esitatakse asjaomastele asutustele seisukohtade esitamiseks. Omavalitsuste praktika on erinev. Osaliselt koostatakse eelhinnanguid ise, kuid üsna laialdaselt on levinud ka eelhinnangu nõudmine arendajalt koos loataotluse esitamisega.

KMH eelhinnangute toimimise osas puudub käesoleval ajal tegelikkuses aga terviklik ülevaade. Eeskätt KOV-ide puhul ei ole teada, kas kõigi sarnaste loataotluste puhul toimub eelhindamine ja milline on eelhindamise kvaliteet. Eelhinnangud on jaotunud erinevate dokumendisüsteemide vahel.

Juhtumanalüüs

Käesoleva analüüsi käigus vaadeldud KMH juhtumitest on KMH algatamiseks kulunud aeg loataotluse esitamisest alates on varieerunud vahemikus 0-11 kuud.

Teeprojekti KMH puhul on tegu juhtumanalüüsi valimist ainukese eelhinnangu alusel algatatud KMH-ga. Samas ei ole selle puhul võimalik otseselt algatamiseks kulunud aega määrata, kuna antud projekti puhul on arendaja ja otsustaja sama isik ning eraldi loataotluse menetlust ei toimu. Koostatud eelhinnang on arendaja poolt tellitud ja koostatud KMH juhteksperdi poolt. Eelhinnangu valmimisest KMH algatamiseni on kulunud 55 päeva, ajavahemik sisaldas vastavalt KeHJS § 11 lg 2^2 kohast asjaomaste asutuste seisukohtade küsimist.

Vaadeldud valimist on enim aega võtnud hoonestusloa taotluse menetlusse võtmise ja KMH algatamise otsuse tegemine (342 päeva taotluse saamisest). Hoonestusloa taotluste puhul tuleneb algatamisele kuluv täiendav aeg asjaolust, et veeseaduse (§ 219 lg 2) kohaselt teeb pädev asutus hoonestusloa menetluse algatamise või algatamata jätmise otsuse **pärast asjaomastelt asutustelt arvamuse saamist**. Seega võrreldes teiste loataotlustega on lisatud **veel üks konsultatsioonide ring** enne protsessi algatamist. Juhtumanalüüsis vaadeldud KMH puhul on asjaomastel asutustel olnud taotluse osas erinevaid arvamusi, mille lahendamiseks on peetud mitmekordset kirjavahetust ja töökohtumisi. Vaidluskohaks on olnud peamiselt, millised on tegevusega kaasnevad keskkonnamõjud ja kas need hakkavad ületama keskkonnataluvust. Selline arvamuste vahetamine omakorda on KMH algatamist oluliselt pikendanud. Tegu on ka otseselt teemavaldkonnaga, millele peabki vastuse andma KMH.

Keskkonnakompleksloa taotluse puhul on algatamisotsuse tegemiseks kulunud 141 päeva taotluse menetlusse võtmisest (162 päeva taotluse saamisest). Taotluse esitamise ja keskkonnamõju hindamise algatamise vahelisel perioodil lisaandmete küsimist ei toimunud, kuid toimus kirjavahetus kohaliku omavalitsusega, milles KOV pidas vajalikuks KMH algatamist. Peale KOVi vastava seisukoha laekumist (26.11.2015) toimus KMH algatamise otsuse tegemine kiirelt (kulus kõigest 15 päeva).

Maavara kaevandamise lubade puhul oli KeA andmetel vajalik taotlustele enne algatamise otsustamist Maa-ameti poolse seisukoha küsimine ja lisaks kaaluti käesoleva juhtumi puhul pärast loataotluste menetlusse võtmist, kuidas KMH-d efektiivselt läbi viia ning kas ja kuidas kahe erineva kaevandamisloa taotluseid hõlmata ühe KMH-ga. Kogu protsess pikendas KMH algatamise aega, kuid võimaldas KMH läbi viia taotlustele ühiselt (ja seega ressursikasutuselt optimaalselt). Loataotlused on esitatud 05.01.2018 ja loataotlustest on võimalik leida info, et tegu on turba kaevandamisega suuremal kui 150 hektari suurusel alal (KeHJS § 6 lg 1 p 28). Otsustaja on leidnud, et loataotlused on nõuetele vastavad

20.02.2018. KMH on algatatud 09.05.2018 ehk 78 päeva taotluse nõuetele vastavaks tunnistamisest (124 päeva peale taotluse saamisest).

Projekteerimistingimuste taotluse KMH algatamine on algatamiskorralduse alusel olnud väga kiire protsess. Taotluse esitamisest algatamise korralduseni on kulunud 8 päeva. Praktikas on välja kujunenud, et tavaliselt esitataksegi eelhinnang juba koos projekteerimistingimuste eelnõuga ning KOV annab seisukoha andmiseks ehitusseaduses nimetatud tähtaja (valdavalt 10 päeva) nii eelhinnangule kui projekteerimistingimuste eelnõule. Tõenäoliselt on antud juhtumi puhul eelnenud ka algatamisele eelnev koostöö omavalitsusega, mille kohta dokumenteeritus puudub.

Nii KMH-de kui ka laiemalt tegevuslubade menetluse ajamahukus on probleemiks ka ülejäänud Euroopas. Ptk 3 esitatud ülevaate alusel on ajamahukuse vastu eri riikides võideldud nii täiendavate ametnike palkamise kui ka kõikvõimalike protsesside sujundamise kaudu. Tegevuslubade lõikes võib eeldada, et ühtse keskkonnaloa kontseptsiooni sisseviimine seadusandlusesse toetab teistes riikides rakendatud praktikat ning eeldatavalt aitab mõnevõrra kiirendada ka KMH algatusprotsessi. Ühtne keskkonnaluba aitab lahendada probleemi, kus tegevus oleks eelnevalt nõudnud mitut keskkonnaluba ja esines valiku koht, millise loa menetluse raames KMH algatada, kuidas need menetlused liita ja kuidas KMH tagaks vajaliku info ka teiste tegevuslubade jaoks Samas ei ole lahenenud probleem kui tegevus vajab nii keskkonnaluba kui ka mõnda muud tegevusluba.

KMH algatamise protsessi peaks aitama kiirendada ka nö vabatahtliku KMH algatamise võimaluse (KeHJS § 26[1]) sisseviimine seadusandlusesse, mis võimaldab KMH algatada enne tegevusloa taotluse esitamist. See võimaldab eeskätt suuremamahuliste loataotluste puhul vältida loataotluse koostamisele ja vastavuse kontrollimisele kuluvat aega. Eeskätt kohustuslike KMH-de puhul võib antud võimaluse kasutamine muutuda võrdlemisi populaarseks. Sellise algatamise korral võib aga tekkida KMH koostamisel probleem projekti lähteandmete puudulikkuse osas, sest arendaja poolt ei pruugi olla projekt lõpuni läbi mõeldud. Samas võimaldab KMH varajane alustamine suuremat KMH sisulist mõju projektile ning näiteks ka KMH ekspertgrupi poolt alternatiivide leidmist ja käsitlemist.

KMH eelhindamisel ja sellega kaasneva KMH algatamise või mittealgatamise otsuse puhul esineb ka osapoolte vahelisi erimeelsusi. Asjaomased asutused ja otsustaja võivad olla erineval seisukohal KMH vajaduse osas. Demokraatliku riigi puhul on sellised erimeelsused normaalsed. Seisukohtade erinemise korral peab otsustaja oma otsuses seisukohaga mittenõustumist põhjendama. Üldiselt ei ole tegu väga terava probleemkohaga.

Ettepanekud probleemide lahendamiseks:

- Arvestades eelhinnangute suurt mahtu ning eelhindamist läbiviivate otsustajate varieeruvust, oleks vajalik eelhindamise lihtsustamine otsustajate jaoks. KeA eestvedamisel on vastava rahastusotsuse tegemisel kavas välja arendada mõjude hindamise IT rakendus. Süsteemi kaudu oleksid esialgse visiooni kohaselt kättesaadavad Eestis menetletud KMH/KSH dokumentatsioon (eelistatult Maa-ameti kaardirakendusena). Samast kohast oleksid kättesaadavad ka erinevate keskkonnaandmete andmekihid ning rakendus võimaldaks teha erinevaid ruumipäringuid. Projekt näeb ka ette eelhinnangu koostamise tööriista loomist. Visiooni kohaselt saab otsustaja tööriista alusel veebivormi abil koostada eelhinnangu ja selle eksportida. Otsustaja saab täita etteantud veebivormi, mille juures on soovitused-suunised eelhinnangu koostamiseks ja mõjude olulisuse hindamiseks erinevate kriteeriumide alusel ning vastavad infoallikad. Otsustaja saab kaardirakendustest korraga üle kontrollida kõik piirangud ja need kanda veebivormile (pärida erinevatest kaardirakendustest tegevusala ja lähiümbruse keskkonnatingimusi ning kitsendusi, mis vaadeldaval alal on).

  Arvestades, et u 50 % eelhinnanguid ja 70 % KMH-sid on seotud keskkonnalubade taotlustega, oleks asjakohane süsteemi arendusel tagada ka seotus KOTKAS infosüsteemiga.

- Puudub kahjuks analüüs, mis alavaldkondades kui palju eelhinnanguid tehakse ja milline on reaalne algatamiste osakaal. Täpsema analüüsi olemasolu võimaldaks argumenteeritult

eelhindamise künniskoguseid korrigeerida nende künniskoguste osas, mis ei tulene KMH direktiivist või on rangemad kui direktiivis. Seega eelhindamise kohustuse vähendamiseks on asjakohane viimaste aastate eelhinnangute analüüsi läbiviimine ja selle alusel määruse 224 korrigeerimine. Ilma olulise analüüsita võiks soovitada üle vaadata järgmisi määruse 224 tegevusi:

- rohkem kui viie tuulikuga tuuleelektrijaama, mille koguvõimsus on üle 7,5 megavati, rajamine maismaale – asjakohane on ilmselt võimsuse kriteeriumi ülevaatamine, sh tuleks kaaluda selle eemaldamist. Tänapäeval võib olla üle elektrituuliku võimsus juba 5-6 MW. Asjakohane oleks ka, et eelhindamise kohustus ja tuulepargi kui olulise ruumilise mõjuga ehituse määratlused võiksid kattuda.
- metallide või plastide elektrolüütiline või keemiline pinnatöötlus, kui töötlemisvannide kogumaht ületab 30 kuupmeetrit – tänapäevane keemiline pinnatöötlus ei käi sageli töötlemisvannides vaid kemikaale pihustatakse liinidel. Esineb teatav ebavõrdsus, et olulise suurema tootmismahuga pihustustehnoloogiat kasutav käitis ei vaja eelhindamist, kuid vannidel põhineva tehnoloogiaga käitis vajab eelhindamist (sama ebakõla esineb keskkonnakomplekslubade künniste puhul).
- Mootorsõidukite ja sisepõlemismootorite tootmine, laevaehitus või -remont, õhusõidukite tootmine või hooldus, rongivedurite, trammi- või rongiveeremi tootmine, kui **orgaaniliste ainete** kulu on üle 50 tonni aastas või üle 150 kilogrammi tunnis – tõenäoliselt on mõeldud orgaaniliste lahustite kulu või ohtlikke kemikaalide kulu.
- Kemikaalide tootmine – vajaks künnise määramist ja täpsustamist, mida käesoleva määruse tähendused kemikaalina käsitletakse.
- Värvide või lakkide tootmine, kui **orgaaniliste ainete** kulu on üle 50 tonni aastas või üle 150 kilogrammi tunnis – tõenäoliselt on mõeldud orgaaniliste lahustite kulu või ohtlike kemikaalide kulu.
- Jäätmekäitluskoha rajamine, laiendamine või rekonstrueerimine – kaaluda võiks künnise määramist, eeskätt kui tegu on jäätmekäitluskohas tavajäätmete käitlemisega. Väiksemate jäätmekäitluskohtade puhul on olulise keskkonnamõju esinemine kehtivate õigusaktidest tulenevate nõuete järgimisel ebatõenäoline.
- Ainete, esemete või toodete pinnatöötlus orgaaniliste lahustite kasutamisega, näiteks viimistlemine, trükkimine, katmine, rasvaärastus, veekindluse tagamine, kruntimine, värvimine, puhastamine või impregneerimine, kui orgaaniliste ainete kulu on üle 50 tonni aastas või üle 150 kilogrammi tunnis – künnis ühtis eelnevalt keskkonnakompleksloa vajalikkuse künnisega, kuid 28.09.2018 alates kehtib kompleksloa omamiseks kõrgem künnis. Asjakohane oleks künnised ühildada. Kuna orgaaniliste lahustite kasutamist on määruses 224 nimetatud korduvalt tuleks kaaluda antud tegevusvaldkondade koondamist üheks tegevusvaldkonnaks.

- Eelhinnangute võrdlemisi suurt arvu soodustab tegevusloa põhine KMH käsitlus. Nimelt ei anta eelhinnangut mitte kavandatavale tegevusele laiemalt vaid konkreetsele loataotlusele. Igale eelhinnangu kohustusega loataotlusele on vaja teha eraldi eelhinnang. Eelhinnangute suure arvuga seonduvat halduskoormust aitaks vähendada **KeHJS vastava erisuse võimaldamine, mis lubaks jätta eelhinnangu andmata, kui see on juba antud mõne varasema loataotluse raames**. Sealjuures peab selline võimalus olema ka eri otsustajate puhul (käesoleval ajal KeHJS § 11 lg 2[4] kehtib sama otsustaja eelhinnangute puhul). Juhul kui samale tegevusele on KMH eelhinnang juba antud peab olema võimalik järgnevates sama tegevuste tegevuslubade andmise otsustes viidata juba antud eelhinnangule. Eelhindamist ega KMH vajaduse eraldi otsustamist korrata vaja ei oleks. Seda juhul kui asjaolud ei ole olulisel määral muutunud.

- Eelhinnangute andmisega seonduva halduskoormuse vähendamiseks oleks vaja korrigeerida ka KeHJS § 11 lg 6, mis praegu sätestab, et kui kavandatava tegevusega kaasneb eeldatavalt oluline keskkonnamõju, jätab otsustaja selle keskkonnamõju hindamise algatamata, kui **eelhinnangust** selgub, et kavandatava tegevuse keskkonnamõju on juba KMH või KSH käigus asjakohaselt hinnatud ja otsustajal on tegevusloa andmiseks piisavalt teavet. Praegune sõnastus nõuab siiski eelhinnangu läbiviimist ka juhtudel, kus on selge, et tegevusele on juba KMH või KSH läbi viidud ning otsuse tegemiseks vajalik teave on olemas. Kuna ka eelhinnangu koostamine on üsna suure ajakuluga tegevus, siis võiks olla lubatud asjaolu **välja toomine ka argumenteeritud kaalutlusena näiteks loa andmise korralduses**. Selline kaalutlus ei tohiks kujuneda mahult samaväärseks eelhinnanguga.

  Eelhinnangule või läbiviidud mõjuhindamisele ajalise kehtivuse määramist ei pea analüüsi koostajad heaks lahenduseks. Eelnevalt koostatud eelhinnangu/mõjuhinnangu asjakohasus sõltub mitmetest aspektidest ja teatud olukordades võib olla asjakohane ka 10-15 aastat tagasi koostatud KMH ning samas võib olla vananenud nt piirkonda vahepeal lisandunud teiste tegevuste koosmõju tõttu mõne aasta tagune hindamine. Seega peab jääma eelnevalt teostatud eelhinnangu või mõjuhinnangu asjakohasuse osas kaalutlusruum, mis ei tohiks olla otseses sõltuvuses möödunud ajast. Samas võib eelmisest eelhinnangust või mõjuhinnangust möödunud pikk aeg olla üheks kaalutluseks, siiski uue eelhinnangu või mõjuhinnangu läbiviimise vajadusel.

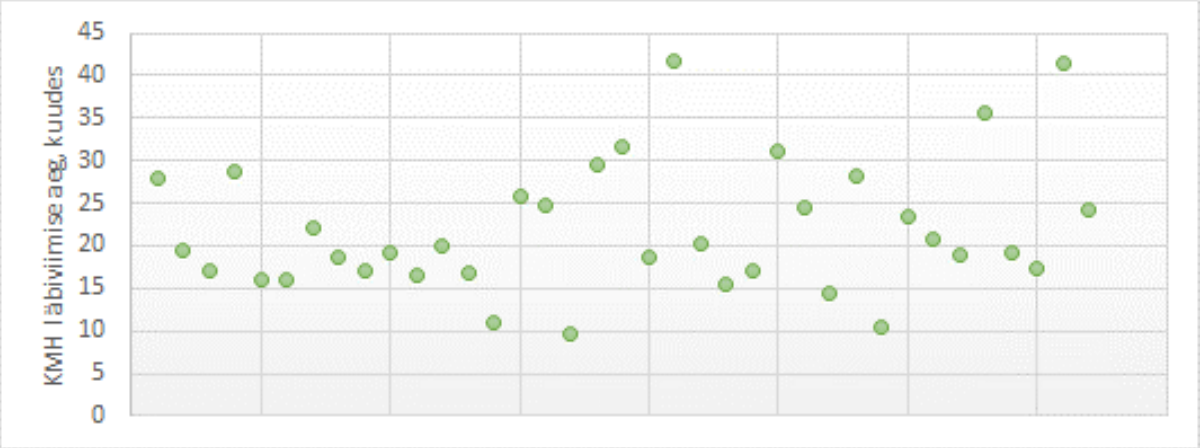
- Kuna KeA on keskkonnavaldkonnas pädev asutus ja KeA hinnangul ei ole senine eelhinnangute puhul asjaomaste asutustega konsulteerimine neile andnud olulist lisaväärtust või sisendit, siis võiks lubada KeA puhul konsulteerimisnõudest loobumist. Säilima peaks siiski vajaduse korral konsulteerimise võimalus ehk see peaks olema lubatud, kuid ei ole kohustuslik kui selleks vajadust ei nähta. Teiste otsustajate puhul jääks konsulteerimisnõue kehtima, kuna nende puhul puudub eeldatavalt kõrgel tasemel keskkonnaalane pädevus.

1.1.2 KMH läbiviimine

2019 a KMH uuringus toodi KMH menetluse pikkust ja menetlusega kaasnevat bürokraatiat välja ühe peamise probleemkohana. Menetluste pika kestuse põhjusena toodi välja ka asjaolu, et nii avalikkus kui ka paljud kaasatud haldusorganid asuvad sisuliselt kaasa rääkima alles KMH aruande kooskõlastamise ja avalikustamise käigus.

Vaadeldes viimasel viiel aastal algatatud KMH-sid, siis on keskmine KMH läbiviimise aeg (aeg KMH algatamisest aruande nõuetele vastavaks tunnistamiseni) **olnud 22 kuud**, minimaalne aeg 10 kuud ja maksimaalne aeg senini 42 kuud.

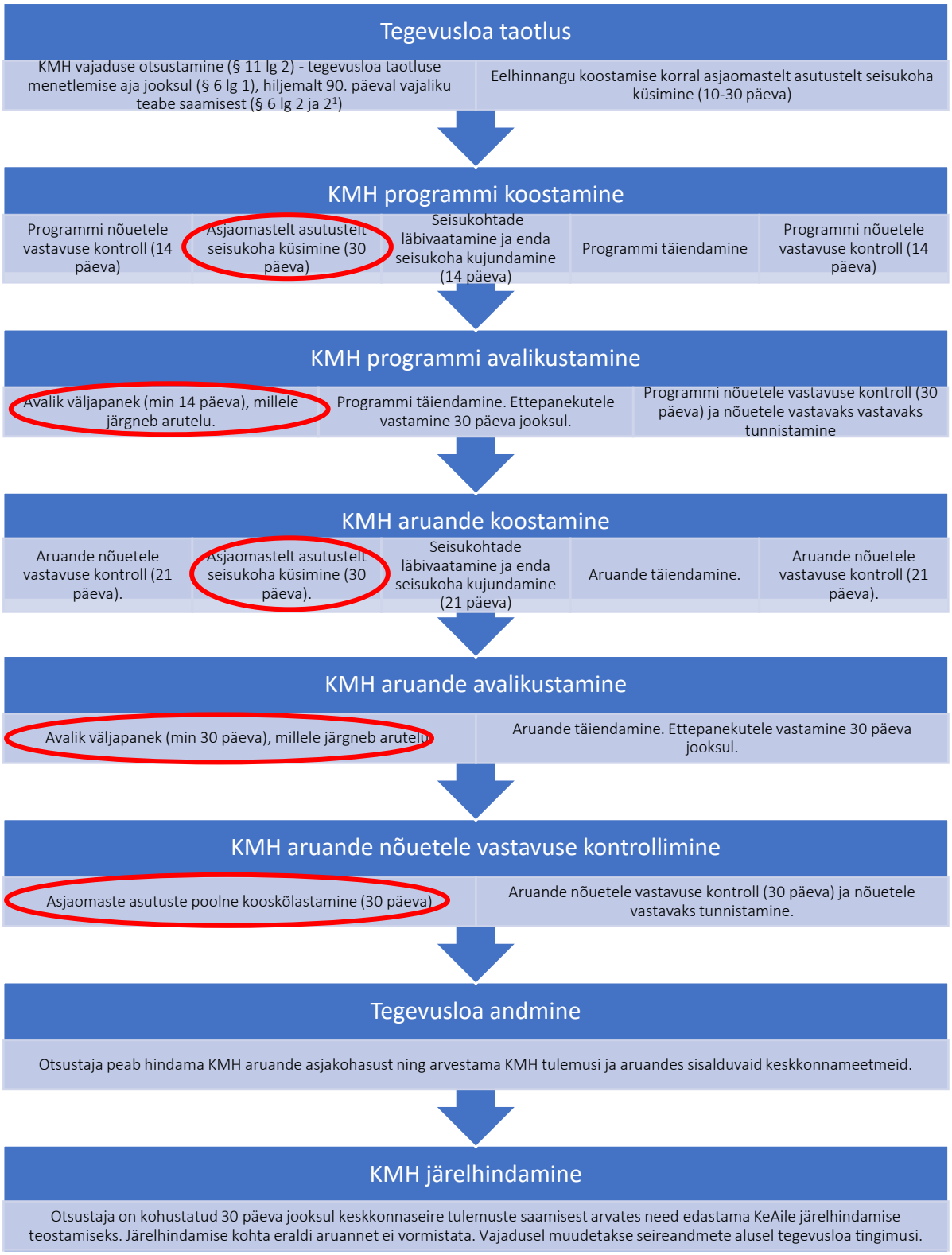
KMH spetsiifikast tulenevalt võib mõnedel juhtudel suur ajakulu olla põhjendatud. Seda juhtudel kui vajalik on läbi viia alusuuringuid, mis vajavad spetsiifilist teostusaega või asjakohaste andmete kogumiseks piisavat aega. **Alusuuringute läbiviimisega seonduvat KMH kestvust ei ole võimalik vähendada, sest see mõjutaks KMH kvaliteeti**.



Joonis 3. KMH läbiviimiseks (algatamisest aruande nõuetele vastavaks tunnistamiseni) kulunud aeg viimasel 5 aastal algatatud ja lõpule jõudnud KMH-de osas.

Samas paljudel juhtudel ei tulene pikk koostamisaeg alusuuringutest, sest sageli KMH-de puhul suuremahulisi alusuuringuid ei teostata, vaid lähtutakse olemasolevatest keskkonnaandmetest. Seega võib suur ajakulu paljudel juhtudel tuleneda ka menetlusest või vaidlustest erinevate osapoolte vahel.

Vaadeldes KMH kehtivat menetlusskeemi ning praktikat on **kõige ajamahukamaks menetlusetapiks asjaomaste asutuste seisukohtade ja kooskõlastuste saamine**. Eeskätt asjaolu, et seisukohtade küsimine, aruande avalikustamine ja seejärel aruande kooskõlastamine on eraldiseisvad ja üksteisele järgnevad etapid. Tegu on muudatusega, mis rakendus 01.07.2015 jõustunud KeHJS muudatusega. Muudatuse eesmärk oli parandada KMH kvaliteeti, läbi laialdasema konsulteerimise KMH koostamisel. 2019 a uuringus toodi KMH dokumentide läbivaatamise etappide liiga suurt hulka ning sellega kaasnevat suurt ajakulu välja nii arendajate, ekspertide kui ka riigiasutuste fookusgruppides osalenute poolt.



Joonis 4. KMH menetlusskeem kehtiva KeHJS alusel. Punaste ringidega tähistatud konsulteerimise etapid.

KMH koostamisel on asjaomaste asutuste ja avalikkuse kaasamine oluline, saamaks täiendavat sisendit ning seeläbi parandamaks KMH kvaliteeti. Samas vaadeldes juhtumanalüüsi KMH-sid, ei ole kõik kaasamisetapid samaväärse sisendiga ning **eeskätt lihtsamate KMH-de puhul ei saa kaasamisetappide rohkust pidada tulemuslikuks. Ametiasutuste poolne kooskõlastamine toimub üldjuhul märkusteta ning pikendab menetlusaega ilma KMH kvaliteeti parandamata.**

Tabel 2. KMH aruannete menetlus juhtumanalüüsi alusel.

Nimetus	Aruandele seisukohtade küsimine	Avalik väljapanek	Aruande kooskõlastamine
Maavara kaevandamise lubade KMH	Maanteeamet esitas märkuseid. Põllumajandusamet ja Põhja-Sakala Vallavolikogu pidasid aruannet piisavaks.	Ettepanekuid esitas Maanteeamet (uus märkus) ja EKO.	Märkusteta kooskõlastamised (pooled ei vastanud – automaatselt kooskõlastatud)
Teeprojekti KMH	Muinsuskaitseamet, Keskkonnainspektsioon, KeA esitasid sisulisi täiendusettepanekuid. Terviseamet, Maa-amet ja Põllumajandusamet nõustusid aruandega ja ei omanud ettepanekuid.	Ettepanekuid ja küsimusi esitasid kohalikud elanikud.	KeA esitas täiendavat infot aruande täiendamiseks (uued märkused). Teised kooskõlastasid märkusteta.
Hoonestusloa KMH	Ettepanekuid esitasid KeM, KeA, Saaremaa Vallavalitsus ja Veeteede Amet. Muinsuskaitseamet, Kaitseministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, Terviseamet, Siseministeerium, Keskkonnainspektsioon pidasid aruannet piisavaks.	Veeteede Amet esitas märkuse (uus).	Terviseamet, Maaeluministeerium, Kaitseministeerium, Veeteede Amet, Muinsuskaitseamet, Rahandusministeerium kooskõlastasid märkusteta. KeA kooskõlastas esitades aruandesse täpsustuse. KeM pikendas vastamisaega, toimus täiendav töökohtumine ja kirjavahetus enne tingimustega kooskõlastust.
Projekteerimis-tingimuste KMH	Täiendusettepanekuid esitasid Terviseamet, KeA, KeM, Päästeamet, Sillamäe Linnavalitsus. AS Sillamäe Sadam, Ida-Viru Maavalitsus, Tehnilise Järelevalve Amet pidasid aruannet piisavaks.	Avaliku väljapaneku ajal esitasid oma arvamused KeA (osaliselt korratud eelnevaid ettepanekuid) ja Terviseamet (uus ettepanek). Arutelul esitasid ettepanekud ELKS Sillamäe osakond ja töögrupp „Värskete meretuulte linn Sillamäe: majandusarengu ja keskkonnaseisundi tasakaal“, elanikud.	KeA, Ida-Viru Maavalitsus, Päästeamet, KeM kooskõlastasid märkusteta. Terviseamet esitas täiendava soovituse.
Kompleksloa KMH	Maanteeamet, Rahandusministeerium, Keskkonnainspektsioon ja Tapa Vallavalitsus esitasid täiendusettepanekuid. Terviseameti hinnangul oli aruanne piisav.	Ettepanekuid ja küsimusi esitas Maanteeamet (uus) ja KeA.	Maanteeamet, Terviseamet, Keskkonnainspektsioon, Rahandusministeerium kooskõlastasid. Tapa Vallavalitsus pikendas tähtaega 2 korda ja jättis lõpuks kirja saatmata ehk loeti automaatselt kooskõlastatuks.

Juhtumanalüüsis käsitletud KMH-de puhul ilmnes, et paljudel asutustel puuduvad tihti juba aruandele seisukoha esitamise etapis täiendusettepanekud ehk nad oleksid valmis ka aruannet kooskõlastama. Aruande kooskõlastamine peale avalikustamist on vähem keerukate KMH-de puhul tihti formaalne toiming, mis ei paranda oluliselt KMH kvaliteeti ja pikendab menetlusaega. Samuti lisab see asutustele töökoormust. Ka juhtumanalüüsis osalenud KMH osapoolte sh otsustajate arvamus oli, et praegune konsulteerimisetappide rohkus venitab protsessi ning ei paranda selle tulemuslikkust.

Täiendavalt ilmnes, et asutuste poolt on vähelevinud ettepanekute esitamine avalikustamise käigus. Samas võidakse esitada ettepanekuid peale avalikustamist kooskõlastamise etapis, kuigi avalikustamisel ettepanekut ei esitatud. Antud praktika venitab KMH menetlust ning seda ei saa pidada mõistlikuks ajakasutuseks. Juhul kui uus ettepanek tulenes avalikustamisel lisandunud infost on ettepanekute lisandumine kooskõlastamise etapis asjakohane.

Samuti ilmnes, et kohati peavad asutused oma ettepanekuid kordama, sest neid ei ole (piisavalt) arvesse võetud. Põhjus võib olla puudustes eksperdi ja ka otsustaja töös. KeHJS näeb nii programmi kui ka aruande osas ette, et otsustaja kontrollib enne avalikustamist parandatud ja täiendatud KMH programmi/aruannet, sealhulgas asjaomaste asutuste seisukohtade arvestamist või arvestamata jätmist ja kaasab vajaduse korral menetlusse asjaomase asutuse, kelle seisukohta ei ole arvestatud. Reaalselt antud nõue kohati ei toimi ning ettepaneku esitaja peab ettepaneku arvestamises veendunud olemiseks sageli ise kontrollima, kas tema ettepanekut on piisavalt arvestatud.

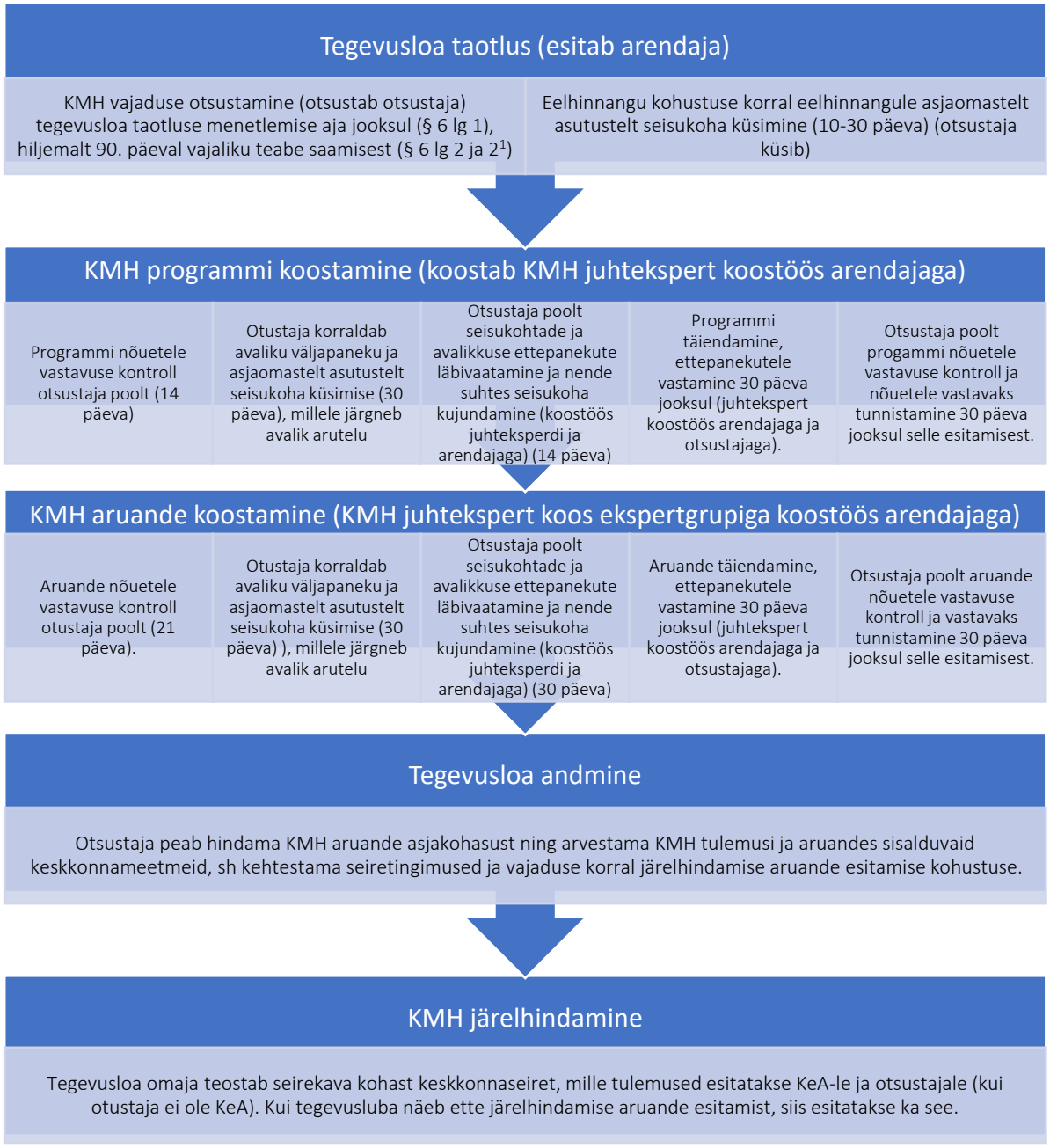
Ettepanekud probleemi lahendamiseks:

- Programmi ja aruande koostamise etapis asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimise ja avalikustamise etapp ühildada ning aruande kooskõlastamise etapp kaotada.

  Enne seisukohtade küsimist ja avalikustamist peab otsustaja veenduma programmi/aruande vastavuses nõuetele. Seisukohtade küsimise ja avalikustamisel laekunud ettepaneku esitajatele tuleb arendajal vastata ning otsustajal teha osapooltega koostööd veendumaks, et ettepanekute arvestamine on olnud piisav või mittearvestamine piisavalt põhjendatud. Seisukohtade laekumisel oleks vajalik praegusega võrreldes suurem koostöö otsustaja ja teiste asutuste vahel, sest tuleb tagada, et nii ametiasutuste kui ka avalikkuse ettepanekute arvestamine on piisav ja KMH aruanne vastab õigusaktidele ning on otsuse tegemiseks piisav.

  Eestis toimuva menetlusskeemi puhul võib avalikkuse kaasamist pidada võrreldes teiste riikidega heaks. **Seega ei pea käesoleva analüüsi koostajad otstarbekaks avalikustamise etappe vähendada** (nt kaotada programmi etapis avalikustamine). See halvendaks avalikkuse kaasamist varajases KMH faasis, mis on üks sageli esinev kitsaskoht teiste riikide KMH menetluspraktikas (vt ptk 3). Juhul kui ühildada seisukohtade küsimise ja avalikustamise etapid ei kaasneks ka avalikustamise ärajätmisega menetlusaja kokkuhoidu.

  Samuti ei ole asjakohane ära jätta asjaomaste asutustega konsulteerimist ei programmi ega aruande etapis, sest mõlemas etapis võivad asjaomased asutused anda väärtuslikku informatsiooni, mis on vajalik KMH kvaliteedi tagamiseks. Väljapakutud menetlusskeem vähendab kohustuslikku ajakulu võrreldes käesoleval ajal kehtiva menetlusskeemiga 3-4 kuud. Menetlusaja vähenemine võib eeskätt olla märgatav väiksemamahuliste projektide puhul, kus olulised osapoolte vahelised eriarvamused puuduvad.



Joonis 5. KMH menetlusskeemi ettepanek.

Menetluse muutmisel säilib otsustaja põhine KMH süsteem ehk otsustajal säilib KMH protsessis juhtroll. Kuna kaob kooskõlastamise etapp, siis kasvab otsustaja vastutus võrreldes praegu toimiva süsteemiga. Otsustaja peab veenduma asjaomaste asutustega ja juhteksperdiga koostöö tegemise abil KMH nõuetele vastavuses, sh õigusaktidele vastavuses ja piisavuses otsuse tegemiseks. Seega otsustaja halduskoormus KMH koostamisse sisulise panustamisega seonduvalt kasvab vähesel määral. Lisandub vajadus lisaks asjaomaste asutuste seisukohtadele ka avalikkuse ettepanekute osas omapoolse arvamuse kujundamiseks. Võrreldes käesoleval ajal kehtiva menetlusskeemiga lisanduks otsustajale kohustus omapoolse seisukoha kujundamiseks ka avalikkuse ettepanekute/vastuväidete osas (avalikkuse ettepanekute menetlus hakkaks käima samal viisil kui käesoleval ajal asjaomaste asutuste ettepanekute menetlemine kuna see toimub samaaegselt). Sellega seonduv koormus sõltub suuresti laekuvate ettepanekute hulgast. Samas peab otsustaja ka praegu programmi/aruande nõuetele vastavuse kontrollimisel hindama esitatud ettepanekute ja vastuväidete arvestamist või arvestamata jätmist ehk tegelema nende läbivaatamisega. Seega reaalselt olulist halduskoormuse tõusu

muudatusega ei kaasne. Ettepanekute kohased täiendused viiks programmi/aruandesse sisse jätkuvalt juhtekspert, arvestades siis ka otsustaja poolset seisukohta ettepanekute osas. Vastused kirjadele saadab välja jätkuvalt arendaja. Täienduste tegemisel ja üldiselt KMH kvaliteedi tagamisel on juhtroll juhteksperdil, kelle ülesandeks on KMH sisu osas konsulteerida nii otsustajat kui ka arendajat.

Samas eeskätt lihtsamate ja vähem vaidlusi põhjustavate KMH-de puhul väheneb otsustaja jaoks vajadus dokumentide mitmekordseks väljasaatmiseks ja laekuvate vastuste ülevaatamiseks, mis vähendaks vähesel määral halduskoormust võrreldes praegusega.

Menetluse muutmisel väheneb ka vähesel määral asjaomaste asutuste halduskoormus (väheneb kordade arv, millal aruanne esitatakse). Samuti on etappide ühildamise tagajärjel oodata menetluse kiirenemist. Samas kasvab otsustaja vastutus. Otsustaja peab suutma otsustada aruande nõuetele vastavuse ja piisavuse ning veenduma, et asjaomaste asutuste ettepanekuid on piisavalt arvestatud. Koostööd ettepanekute esitajate, otsustajate ja juhtekspertide vahel tuleb tõhustada.

Arendaja roll väljapakutud menetlusskeemi puhul ei muutu. Juhteksperdi roll samuti oluliselt ei muutu. Juhteksperdi puhul on vajalik suurem koostöö otsustajaga ja asjaomaste asutustega, tagamaks, et laekunud ettepanekute arvestamine on piisav.

1.1.3 Tegevusloa väljastamine KMH alusel

2019 a KMH uuringus toodi KMH menetluse pika kestuse põhjustena mitmel puhul välja seda, et aruande valmimise järel ei soovi või ei suuda otsustaja teha otsuseid, mis oleks vastuolus menetluses osalenud inimeste või organisatsioonide seisukohtadega. Samas leidis uuring, et KMH-l on vaatamata menetluse keerukusele ja ajakulule oluline roll negatiivse keskkonnamõju prognoosimisel ja ennetamisel.

Käesoleva töö raames teostatud KMH-de analüüs kinnitas, et **KMH lõppemisest tegevusloa väljastamiseni võib kuluda märkimisväärne aeg**. KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamise ja tegevusloa väljastamise vaheliseks keskmiseks ajaks on olnud 193 päeva. Minimaalne väljastamisaeg on olnud 22 päeva ja maksimaalne 659 päeva KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamisest[4]. Pika tegevusloa väljastamise menetlusajaga paistavad silma keskkonnaload. Seega ei saa otsustamist otseselt seostada nt poliitiliste põhjustega, mis KOV-ide puhul võiksid esineda.

Juhtumanalüüs

Läbiviidud juhtumanalüüsist ilmnes, et hoonestusloa taotluse puhul on hoonestusloa väljastamise etapp ülejäänud menetlusega võrreldes olnud võrdlemisi kiire. Hoonestusloa väljastamiseks kulus pärast KMH nõuetele vastavaks tunnistamist 52 päeva, menetluse käigus täiendavaid vastuväiteid ei esitatud. Tegevusele vajaliku keskkonnaloa väljastamiseks kulus 88 päeva.

Keskkonnakompleksloa taotluse puhul võttis loa väljastamine 536 päeva. Loataotluse KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamisele järgnenud menetluses esines mitmeid vastuväiteid, mis peamiselt puudutasid lõhnahäiringu esinemist ja mille lahendamine nõudis täiendavat aega. Kahjuks puuduvad sigalatele tõhusad ja kuluefektiivsed meetmed lõhnaainete heite vähendamiseks. Kompleksloaga seati käitajale lõhnahalduskava täitmise kohustus. Kompleksloa taotluse KMH järgne esitamine sattus lisaks ka perioodile, kus KeA-le oli menetlemiseks esitatud tavapärasest suuremas koguses kompleksloa taotlusi, mis ei võimaldanud taotluse kiiret menetlust. Komplekslubade menetlemisel esineb probleem seoses haldurite suure töökoormusega.

Maavara kaevandamise lubade KMH puhul on KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamisest keskkonnaloa andmiseni kulunud 6 kuud. Loa andmise korraldustest ei selgu, et KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamise järgselt oleks esitatud täiendavaid ettepanekuid või oleksid esinenud muud takistavad asjaolud loataotluse menetlemisel. Kaevandamise lubade menetlemise nõuetest lähtuvalt

[4] Arvestatud on ainult neid peale 01.07.2015 algatatud KMH-sid, mille puhul tegevusluba on 01.09.2020 seisuga väljastatud ja selle väljastamise aja kohta õnnestus infot leida ehk valimisse kuulus 26 KMH-d.

on nende menetlemine pikem kui teiste keskkonnalubade puhul. Vajalik oli KOV poolne nõusolek, mille küsimisele kulub täiendav aeg.

Projekteerimistingimuste taotluse KMH puhul on ka projekteerimistingimuste väljastamise etapp olnud kiire, võttes ainult 22 päeva KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamisest.

Teeprojekti KMH puhul ei saa määrata otsest tegevusloa väljastamist. KMH on viidud läbi projekti koostamise raames ning KMH tulemusi on jooksvalt projekteerimisel arvestatud.

KMH järgne tegevuslubade andmine ja nende menetlus ei sõltu otseselt KMH läbiviimisest. Seega ei anna võimalikke lubade andmise viivitusi ka KeHJS muudatuste vms keskkonnamõju hindamisega seonduvaga lahendada. Lisaks on sageli otsuse tegemise venimise aluseks sotsiaal-majanduslikud mõjud, sh nt kohalike elanike vastuseis, mis ei ole KMH-ga lahendatav.

Ettepanekud probleemide lahendamiseks:

- **Üldise meetmena oleks vajalik otsustajate järjepidev koolitamine KMH teemadel, et selgitada KMH eesmärke** - KMH peamiseks eesmärgiks on anda otsustajale otsuse tegemiseks vajalikku infot ning otsustaja peab oskama väljendada, millist infot tal otsuse tegemiseks vaja on. Keskkonnaalastes küsimustes peab nõuetele vastavaks tunnistatud KMH aruanne seega nendele küsimustele vastama.
- Nii KMH-de kui laiemalt tegevuslubade menetluse ajamahukus on probleemiks ka ülejäänud maailmas. Ptk 3 esitatud ülevaate alusel on ajamahukuse vastu eri riikides võideldud nii **täiendavate ametnike palkamise** kui ka kõikvõimalike **menetluste tõhustamise** kaudu.

KMH praeguses praktikas ei esine olulist probleemi mõju hindamiste dubleerimistega seoses. Enamike KMH objektiks olevate tegevuste puhul on vaja rohkem kui ühte tegevusluba (nt keskkonnaluba + ehitusload). Tegevuslubade väljastajad on erinevad otsustajad. Viimase 5 aasta KMH algatamistes puuduvad algatamised, mis oleksid tehtud erinevatele tegevuslubadele järjestikku. Küll on võimalik erinevate tegevuslubade taotluste raames KMH algatamine ja seejärel menetluste liitmine, mis on võimalik sama otsustaja poolt menetletavate tegevuslubade puhul. Juhul kui kõigi tegevuslubade taotlusi korraga arendaja poolt sisse ei anta või on otsustajad erinevad, siis on asjakohane KMH läbi viia ühe taotluse raames. KMH menetluse läbiviija on sellisel juhul otsustaja, kelle tegevusloa taotlemisel KMH algatati. Arvestades kehtivat KMH menetlust, siis on asjaomastel asutustel (sh teiste tegevuslubade andjatel) võimalik igati kaasa rääkida KMH protsessis ning väljendada enda poolseid ootusi KMH sisule. Kuna kõigi osapoolte huvides on vältida sama tegevuse mõjuhindamise dubleerimist, siis on võimalik vajalikud mõjud hinnata ühe tegevusloa KMH raames ning järgneva tegevusloa puhul võtta arvesse eelnevaid hindamistulemusi. Juhul kui ühe tegevusloa menetluse raames on juba KMH läbi viidud on asjakohane järgnevate (sh ka teise otsustaja poolt antavate) tegevuslubade andmise otsustes viidata juba eelnevalt tehtud mõjuhindamisele.

1.2 Mõju hindamise osapoolte rollid protsessis

1.2.1 Juhteksperdi roll

KMH juhteksperdi roll KMH protsessis on koostada KMH programm ja aruanne ning anda hinnanguid keskkonnamõjude esinemise, sh nende olulisuse osas. KMH juhteksperdi roll on ka koordineerida ekspertrühma tööd ja koostööd osapooltega ning tutvustada KMH programmi ja aruannet avalikkusele. Juhtekspert vastutab vastavalt KeHJS-le oma hinnangute õigsuse eest KMH litsentsiga. Aruandes valeandmete esitamise või vale hinnangu andmise eest võib KeM juhteksperdi litsentsi kehtetuks tunnistada. Seega on juhtekspert keskkonnamõju hindamise üks (ja ainus) osapooltest, kellele lasub isiklik vastutus hinnangute eest. Samas tuleb osapooltel aru saada, et **KMH juhteksperdi rolliks ei ole otsuse tegemine, vaid otsuse tegemiseks vajaliku keskkonnaalase teabe andmine, sh mõjude hindamine.**

KMH juhteksperdi ülesandeks on KMH kvaliteedi tagamine. 2019 a uuringu alusel esineb KMH aruannetes kohati pealiskaudsust. Eeskätt võib puudujääke esineda aruannete esmastes versioonides. Otsustaja ja avalikustamisel laekunud ettepanekute alusel sellistel juhtudel üldjuhul KMH aruannete kvaliteet paraneb. Pealiskaudsuse põhjuseks võib olla juhtekspertide võrdlemisi suur hõivatus (KMH juhteksperdid tegelevad tavapäraselt lisaks KMH-dele KSH-dele ka muu keskkonnakonsultatsiooniga). Samuti esineb teatav surve tööde sisuosa koostamisega kiirustada, kuna menetluse kestvus on väga pikk. Lisaks esineb KMH koostamisel sageli ka ressursside piiratus. Sõltumata kvaliteeti mõjutada võivatest põhjustest on KMH juhteksperdid vastutajaks KMH sisu kvaliteetsuse osas ning oluline on kvaliteet tagada. Selle saavutamisel on oluline roll juhtekspertide pidevas täiendõppes hoidmaks ennast kursis muutuvate regulatsioonide ja uute tehnoloogiliste lahendustega. Vajalik on kindlasti juhteksperte ühendava organisatsiooni (KEMÜ) aktiivse tegevuse jätkumine siseseminaride korraldamises.

2019 a uuringust ilmnes, et erinevatel KMH osapooltel on erinevad vaated eksperdi rolli osas. EL KMH direktiivi ja siseriikliku õiguse kohaselt on juhteksperdi rolliks eelkõige olla arendaja nõustaja. Samas leiavad huvigrupid, et juhtekspert peab tegutsema kas avalikes huvides või kõigi huvides korraga. Uuring pidas samas üheks kõige vähem probleemsemaks aspektiks KMH juhtekspertide sõltumatust. Ehk teisisõnu - KMH juhtekspertide kallutatusega ei ole suuri probleeme. Seega on mõnevõrra arusaamatu, miks ei peaks juhtekspert olema arendaja konsultandi rollis, kui sellega ei kaasne olulist kallutatuse probleemi.

Kuna Eesti KMH protseduur tuleneb otseselt KMH direktiivist, siis ei ole võimalik praegust juhteksperdi rolli oluliselt muuta – teatav seotus arendajaga jääb alles. Juhteksperte puudutavad litsentseerimisnõuded ja sellega kaasnev vastutus on juba praegu Eestis, erinevalt ptk 3 vaadeldus teistest EL riikidest, range. Seega juhteksperdi rollis oluliste muudatuste kavandamist käesolev töö otstarbekaks ei pea. Teatav vajadus otsustajate vaates on tugevdada juhtekspertide poolset konsultandi rolli ka otsustajate suhtes ehk tugevdada koostööd otsustajate ja juhtekspertide vahel. Juhteksperdi roll otsustaja konsulteerimises peaks väljenduma eeskätt konsultatsiooni KMH sisulise külje osas (milliseid teemavaldkondi ja miks on asjakohane käsitleda ning milliseid mitte).

Lisaks juhteksperdile osaleb KMH koostamises ka ekspertrühm. Ekspertrühma liikmete vastutust või pädevusnõudeid KeHJS ei määra ega saagi seda teha, sest KMH eripäradest tulenevalt võib olla vajadus ekspertrühma väga erinevate teadmistega liikmete kaasamine. Juhteksperdi üheks olulisemaks ülesandeks ongi sobiliku ekspertrühma moodustamine ja nende töö koordineerimine.

Eesti väiksusest tingituna võib kohati esineda probleeme teatavate valdkondlike ekspertide puudumises/vähesuses. Tegu on laiema küsimusega kui KMH/KSH probleemistik ja on seotud Eesti teadusrahastuse probleemistikuga, mida käesolev analüüs ei püüa lahendada. Väga spetsiifiliste mõjuvaldkondade puhul võib olla asjakohane ekspertrühmadesse kaasata ka välisekspert, mida vajadusel on ka KMH praktikas tehtud. Ekspertrühma koosseis on suuresti seotud ka KMH eelarvega. Suurema eelarve puhul on alati võimalus ka laialdasema ekspertrühma kaasamine.

1.2.2 Otsustaja roll

Otsustaja on isik, kellel on õigus ja kohustus taotletav tegevusluba anda või selle andmisest keelduda. Otsustaja rolliks on KMH algatamise otsustamine, KMH menetluse läbiviimine ning ka KMH programmi ja aruande nõuetele vastavuse kontrollimine. Otsustaja vastutus KMH protsessis on osapooltest suurim, sest tema ülesandeks on tegevuse lubatavuse otsustamine.

Alates 2015 aasta KeHJS muudatustest on otsustaja roll KMH protsessis suurenenud (kaotatud endine järelevalvaja roll) ning esineb probleem, et otsustajate võimekus KMH-de puhul on väga erinev. Valdavaks otsustajaks on jätkuvalt KeA, kellel üldjoontes on pädevus KMH protsesside läbiviimiseks. Esineb teatavaid probleeme töötajaskonna kohati kiire vahetumisega, mis võib menetluste läbiviimist halvendada. Teiste otsustajate pädevus on aga väga erinev. Eeskätt KOV-ide puhul langeb sageli ka menetluse korrektsuse, sh nõuetele vastavuse kontrolli konsultatsioon KMH juhteksperdile.

2019 a uuringu kohaselt peeti otsustajate tegevust ning nende pädevust üheks KMH menetluse suurimaks väljakutseks. Otsustaja tegevuse puhul peeti probleemiks otsustamisega venitamist, ametnike liiga sagedast vahetumist ja poliitilist kallutatust ning vähest arvestamist kohalike inimeste huvidega, pigem arendaja huvide eelistamist. Eeskätt peetakse probleemiks KOV-ide kui otsustaja pädevust. Samas vaadeldes viimase 5 aasta jooksul algatatud KMH-sid, siis alla 10 % KMH-de puhul on otsustajaks KOV. Kui vaadelda lähemalt, milliste algatamistega on olnud tegu, siis ilmneb, et neist omakorda 90 % juhtudel vajab tegevus ka keskkonnaluba ning seega oleks olnud võimalik KMH menetlust läbi viia ka viisil, mil otsustajaks oleks KeA.

KeA kõrval on teisteks suurematekst otsustajateks TTJA ja Maanteeamet. Mõlema ametkonna põhitegevuseks ei ole keskkonnakorraldus, kuid mõlemad ametid on valdkonnas saavutanud praeguseks teatava pädevuse. Seega ei esine teadaolevalt olulist probleemi antud ametite kui otsustaja tegevustes. Kindlasti on aga oluline tagada KeA ja nö mitte keskkonnavaldkonna otsustajate omavaheline tõhus koostöö ja infovahetus.

Otsustajate pädevuse tõstmine on eeskätt KOV-ide puhul väljakutse, sest väiksemate KOV-ide puhul esineb jätkuvalt puudus pädevast personalist ning kohalikul keskkonnaspetsialistil lasub palju eri valdkondade ülesandeid.

Ettepanekud probleemi lahendamiseks:

1) Viia läbi koolitusi KMH teemadel (eelhinnangu koostamine, KMH läbiviimine, KMH eesmärk ja fookus jms) otsustajate seas. Arvestades ametnike võrdlemisi sagedase vahetumisega on vajalik koolitusi korrata regulaarselt.

2) Enamik KMH-sid on käesoleval ajal seotud keskkonnalubade menetlusega ning nende otsustajaks on KeA. Ehitusloa ja keskkonnaloa taotlemise hierarhia ei ole alati selge. Käesoleval ajal on ainult õhusaasteloa puhul määratud, et õhusaasteloa kohustusega paikse heiteallika käitaja peab enne vastava heiteallika ehitusloa taotlemist omama õhusaasteluba. Teiste keskkonnalubade puhul see õigusaktides määratud ei ole. Ühise lähenemise sisseviimine nõudena, et **keskkonnaluba tuleks taotleda enne ehitusluba**, vähendaks KOV-ide poolt menetletavate KMH-de hulka ning suurendaks vähesel määral KeA menetletavate KMH-de hulka. Samas aitaks see kaasa KMH menetluse korrektsuse ning kvaliteedi tagamisele. Ei ole realistlik, et väiksemate KOV-ide puhul oleks võimalik tagada kõrge pädevusega KMH menetluse läbiviimist, sest reaalne läbiviidavate KMH-de arv ühes KOV-is on lihtsalt väga väike.

Põhimõtteliselt oleks võimalik eri otsustajate erineval tasemel pädevuse lahendamiseks muuta praegust süsteemi ja anda KMH menetluse juhtroll alati näiteks KeA-le. Tegu oleks põhimõtteliselt tagasipöördumisega enne 2015 aastat kehtinud lahenduse juurde, kus juhtroll oli järelevalvajal. Muudatus viidi toona läbi suurendamaks mõju hindamise olulisust otsuse juures. Sooviti ära kaotada võimalust, et tegevuslubasid antakse välja formaalselt, st ilma mõju hindamist arvestamata, sest otsustaja ei oleks otseselt mõju hindamisega seotud. Järelevalvaja rolli kaotamisega suurenes olulisel määral otsustaja roll menetluses. Kuna süsteem on praeguseks rakendunud paremini, kui tolle kehtestamisel huvigruppide poolt kardeti, siis ei näe käesoleva analüüsi koostajad olulist vajadust praegust süsteemi juhtrolli osas muuta ega eelnenud süsteemi taastada.

1.2.3 Arendaja roll

Arendaja on isik, kes soovib kavandatavat tegevust ellu viia, milleks taotleb otsustajalt tegevusluba. Arendaja rolliks KMH protsessis on esitada lähteandmed kavandatava projekti kohta ning teha koostööd juhteksperdiga mõjude hindamisel. Arendaja rolliks on ka nii siseriikliku KMH korralduse kui ka KMH direktiivi alusel KMH juhteksperdi leidmine ja KMH-ga seonduvate kulude rahastamine. Arendaja vastutab kavandatava tegevuse osas KMH läbiviimiseks vajaliku info andmises.

1.3 KMH juhtekspertide usaldusväärsus ja litsentseerimine

2019 a uuring ei too välja olulist probleemi KMH juhtekspertide pädevuse või litsentseerimise osas. Uuring toetab praegust litsentseerimissüsteemi ja seega võib praegust süsteemi pidada heaks.

Eestis kehtib EL kontekstis ühena vähestest KMH juhteksperdi litsentsi nõue. Lisaks võrdlemisi keerukatele tingimustele litsentsi taotlemisel ja selle hoidmisel kehtivad meil lisaks KeHJS-es juhteksperdi vastutuse nõuded. Juhtekspert vastutab oma litsentsiga valeandmete esitamise, teadvalt vale hinnangu andmise ja keskkonnamõju hindamise nõuete täitmata jätmise eest. Praegused vastutuse punktid vajaksid täiendamist asjaoluga, et **rikkumine peab olema toimunud juhteksperdi süül või tema tegevuste (tegevusetuse) tagajärjel**. Näiteks ei oleks asjakohane juhteksperdile panna vastutust valeandmete esitamise eest kui andmed on pärinenud nt mõne ekspertgrupi liikme eksperthinnangust või andmeallikast, mille andmete kontrollimise võimalus juhteksperdil puudub. Vastavasisulise vaidluse esinemisel on oluline KMH protsessi dokumenteeritus, sest juhul kui juhteksperdi hinnangul ei ole rikkumine tema tegevusest tingitud tuleb tal seda tõendada.

KeM andmetel ei ole viimasel 5 aastal esinenud juhuseid, kus antud vastutuse nõudeid oleks rakendatud. Seega võib eeldada, et ka reaalselt väga olulist probleemi juhtekspertide töö osas ei ole. Samas võib vastutuse norme pidada võrdlemisi hästi distsiplineerivaks ja seega puudub nende kaotamise vajadus.

Kaebusi juhtekspertide kohta siiski laekub kohati nii KeA-sse kui KeM-i ning on esinenud ka vajadust KMH sõltumatu ekspertiisi osas. Tavapäraselt esineb küll vaidlus mingis konkreetse valdkonna hinnangus, mitte ei esine vajadus kogu KMH kui terviku auditeerimiseks. Kui vaidlus esineb konkreetse valdkonna mõjuhinnangus, siis on põhimõtteliselt otsustajal võimalik tellida valdkonna kohta erialaeksperdi täiendav hinnang, mis siis kas kinnitab või lükkab ümber juhteksperdi ja/või ekspertrühma hinnangu. Kui juhteksperdi hinnang on olnud vale on võimalik rakendada ka KeHJS kohaseid litsentsi kehtetuks tunnistamise või pikendamata jätmise punkte.

Lisaks KeHJS kohasele vastutusele võib KMH puhul esineda samalaadne vastus teiste eksperthinnangute ja projektidega. Juhul kui KMH-s esitatud valehinnangutest tulenevalt kaasneb osapooltele asja- või finantskahju on võimalik seda sisse nõuda läbi kohtu.

KMH kui terviku retsenseerimist/auditeerimist teiste juhtekspertide poolt on ühe ideena KMH kvaliteedi parandamiseks pakutud KeM poolt. Tegu oleks pigem erakordse lahendusega (st mitte tavapärase KMH protsessi osaga) tõsiste vaidlustega KMH-de puhul. KeHJS-esse oleks võimalik ette näha võimalus KMH kvaliteeti puudutavate vaidluste korral KMH auditi läbiviimist. Audit saaks sisaldada nii KMH menetluse auditeerimist kui ka KMH kvaliteedile hinnangu andmist. Arvestades Eesti väikest juhtekspertide ringi, siis reaalselt oleks sellise lahenduse toimimine raskendatud. Juhteksperdid ei ole huvitatud üksteise töö kritiseerimisest ning kui seda tehakse, tuleb arvestada, et tegu on reaalselt konkureerivate ettevõtete esindajatega. Antud rolli ei ole endale soovinud ka KEMÜ. Ka teiste riikide praktika puhul pole teada juhtekspertide omavahelist tööde auditeerimissüsteemi. Küll aga on näiteks Hollandis eraldiseisev komisjon, mis tegeleb muuhulgas vajadusel ka KMH-de auditeerimisega. Seega juhul kui esineb vajadus KMH auditeerimiseks siis peaks seda tegema sõltumatu osapool (nt KMH litsentsikomisjon, kaasates vajadusel erialaeksperte). Sellise auditeerimisvõimaluse sisseviimine seadusesse võiks mõnel puhul kiirendada KMH kvaliteeti puudutavate vaidluste lõpule jõudmist, teisest küljest oleks tegu täiendava võimaliku etapiga KMH menetluses. Tegu oleks põhimõtteliselt kohtueelse kontroll menetlusega. Küsimus oleks ka auditeerimise rahastamises. KMH rahastuspõhimõtete kohaselt peaks kõik KMH-ga kaasnevad kulud kandma arendaja. Seega tuleks ka auditeerimist rahastada arendajal, mis tõstab KMHga kaasnevaid kulusid.

Auditi läbiviimise võimalust võib pidada iseenesest heaks ideeks, kuid see vajab enne rakendamist huvigruppidega läbiarutamist ning selgema kontseptsiooni kujundamist (millal, kes ja kuidas auditeeriks ja mis oleks sellise auditeerimise tulem).

Juhtekspertide osas võib pidada olulisimaks probleemiks viimastel aastatel toimunud tõsist langust litsentseeritud ekspertide arvus. 17.08.2020 seisuga oli Eestis 19 KMH litsentsiga isikut. Nende seas on isikuid, kes praeguseks ei tegele enam aktiivselt keskkonnamõju hindamisega. Arvestades väga väikest uute juhtekspertide arvu, siis võib juhtekspertide vähene arv hakata põhjustama tulevikus olulist probleemi. Viimastel aastatel on valdkonnast lahkunud rohkem juhteksperte kui juurde tulnud uusi.

KeM on 21.06.2019 välja andnud KeHJS § 15 lg 1 p 5 ja lg 8 tõlgenduse, võimaldamaks suuremal hulgal isikutel KMH litsentsi pikendada. Samas on reaalsuses võimalik käesoleval ajal olukord, kus tegutseval keskkonnaeksperdil on kergem taotleda uut litsentsi kui pikendada olemasolevat. Litsentsimisel on vajalik leida kehtivate nõuete optimum – eksperte peab olema piisaval arvul tööde teostamiseks, samas peavad nõuded tagama nende pädevuse. Nii liiga suur kui ka liiga väike juhtekspertide arv mõjutab KMH kvaliteeti negatiivselt.

Seoses juhtekspertide arvu vähenemisega esineb kohati olukorda, kus toimub juhteksperdi litsentsi all tegutsemine (juhteksperdi kohustuste täitmine KMH menetluses) ilma litsentsita isikute poolt. Sellist praktikat esineb nii isikute suhtes, kellel on eelnevalt olnud litsents, kuid see on lõppenud kui ka uute tegijate puhul. Kuna KeHJS paneb vastutuse KMH koostamise osas juhteksperdile ja sätestab sellega seonduvalt ka vastutuse normid, siis on sellise töökorralduse kasutamine juhteksperdi enda risk. Juhul kui juhtekspert ei suuda sellise töökorralduse puhul tagada KMH nõuete täitmist võib tegevusega kaasneda litsentsist ilma jäämine. Heaks tavaks võiks pidada juhteksperdi poolset reaalset KMH sisu kujunemise juhtimist ning avalikustamistel osalemist.

Arvestades juhtekspertide järjest suurenevat defitsiiti, siis oleks asjakohane teatud leevenduste tegemine litsentseerimissüsteemi, kuid üldjoontes võib praeguseid nõudeid pidada asjakohaseks:

1) Võimaldamaks vanemapuhkusel viibimist ja litsentsi säilitamist vanemapuhkuselt naasmisel tuleks võimaldada litsentsi ajutist peatamist vastava taotluse alusel kuni kolmeks aastaks.

   Muudatusega kaasnevaks negatiivseks mõjuks võib lugeda võimalikku juhteksperdi pädevuse langust litsentsi peatumise perioodil, kuid arvestades ajutise peatamise perioodi pikkust ei saa seda pidada kriitiliseks.

2) Kaaluda tuleks ka litsentsi pikendamise nõude leevendamist. Praegu peab isik neljal korral olema osalenud KMH-s või detailplaneeringu KSH-s juhteksperdina. Arvestades viimasel 5 aastal algatatud ja lõpule jõudnud KMH-de ja detailplaneeringute KSH-de koguarvu (37+16=53[5]), siis eeldab 4 KMH/DP KSH juhtimine reaalselt konsultatsioonitevõtete sisest väga kaalutletud tööjaotust, võimaldamaks kõigil ekspertidel litsentsi säilitamist. Väiksemaks kui käesoleval ajal olev juhtekspertide arv ei ole tõenäoliselt mõistlik sellel langeda lasta. Võimalik oleks asendada KMH juhtimiste nõue tingimusega, et isik peab olema osalenud vähemalt **2 korral** KMH-s, eriplaneeringu detailse lahenduse KSHs või DP KSH-s juhteksperdina.

3) Alternatiivina KMH juhtimiste arvu tingimuse leevendamisele oleks võimalik pikendada KMH litsentsi kehtivuse aega. Näiteks senise 5 aasta asemel võiks litsents kehtida 7 aastat (sarnaselt näiteks ruumilise keskkonna planeerija kutsele).

   Kuna tegu on erialaseid teadmisi pidevalt täiendada nõudva tegevusvaldkonnaga, siis ilma kehtivusajata litsentsi väljastamine ei oleks asjakohane või nõuaks teatavate perioodide järel läbitavate KMH alaste täiendkoolituste süsteemi väljatöötamist.

4) Uue litsentsi taotlemisel kehtib nõue, et isik peab olema viie aasta jooksul osalenud vähemalt neljal korral sisulise eksperdina eksperdirühma töös. Antud nõude juures võiks kaaluda asendustingimuse lubamist. Võiks olla lubatud ka nö samaväärne pädevus ehk näiteks võiks isik tingimuse täita ka kui on aktiivselt osalenud mõju hindamistes mõne muu osapoolena (eelkõige otsustajana). See võimaldaks ametnike ja juhtekspertide roteerumist (käesoleval ajal saab

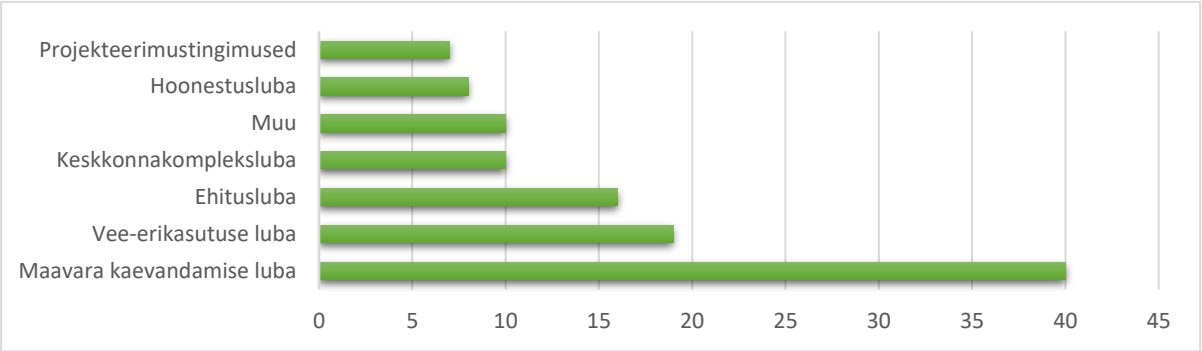
[5] KMH-de ja KSH-de arv põhineb Ametlike Teadaannete teadete statistikal, DP KSH-de osas võib esineda teatavaid ebatäpsusi, sest Ametlikes Teadaannetes teadete avaldamine ei pruugi anda täielikku ülevaadet KSH-dest.

juhtekspert minna nt KeA-sse või KeM-i tööle, kuid vastupidine karjäärimuutus on raskendatud). Samaväärse pädevuse olemasolu otsustamine toimuks litsentsikomisjoni kaalutlusõigusena.

5) Laiemalt oleks jätkuvalt asjakohane KMH litsentsi asendamine kutsestandardi ja kutse andmise korraga sarnaselt teistele samalaadsetele tegevustele. Antud lahenduse üle on nii KMH litsentsi kui KSH hindamisõiguse kontekstis korduvalt arutletud ja see nõuab kutsestandardi koostamist ning hilisemat kutse järjepidevat väljastamist. Tavapäraselt tegeleb kutse väljastamine vastav erialaliit. KEMÜ pole senini antud tegevust oma prioriteediks võtnud. Põhjuseks on ilmselt võrdlemisi väike liikmeskond ja sellest tingituna kutse omamisest huvitatud isikute vähesus. Samuti asjaolu, et küsimus on juba KMH litsentsiga lahendatud. Juhul kui kutsestandardi väljatöötamine võetakse ette oleks asjakohane see koostada nii KMH kui KSH juhtekspertidele (kas siis ühise kutsena või kahe eraldi kutsena).

1.4 KMH algatamise aluseks olevad tegevusload

Viimasel 5 aastal on peamiselt KMH algatatud maavara kaevandamise lubadele (40 algatamist). Sellele järgnevad vee erikasutuse loataotlused (19), ehitusload/ehitusprojektid (kokku 16, sh 14 ehitusprojektidele ehk enne loa taotlemist arendaja poolse taotluse alusel algatatud), keskkonnakompleksload (10), hoonestusload (8) ja projekteerimistingimuste taotlused (7). Vähem on algatatud KMH-d jäätmelubade (1) ja õhusaastelubade taotlustele (2) ning karjääride korrastamisprojektidele (3) ning prügilate sulgemistaotlustele (4).



Joonis 6. Viimase viie aasta KMH-d algatamise aluseks oleva tegevusloa liigi järgi.

Maavara kaevandamise keskkonnalubadele suur KMH-de algatamise arv tuleneb valdavalt asjaolust, et sagedased on tegevusloa taotlused, mis ületavad KeHJS § 6 lg 1 kohast kohustusliku KMH künnist ehk toimub pealmaakaevandamine suuremal kui 25 hektari suurusel alal või turba kaevandamine suuremal kui 150 hektari suurusel alal või allmaakaevandamine.

Maavara kaevandamisloa taotluste puhul on sealjuures 2017 aastast langetatud turba kaevandamise kohustusliku KMH künnist. Eelnevalt oli KMH kohustuslik igasuguse turba mehhaniseeritud kaevandamise korral. Muudatus tõenäoliselt vähendab turba kaevandamisega seotud KMH-de kogust ja fokuseerib hindamist olulistele mõjudele.

Maavara kaevandamine on reeglina olulise avaliku huviga tegevus. Seega võib KMH läbiviimist kaevandusloa taotluste puhul sageli pidada asjakohaseks. Samas olemasolevate kavanduste alla 25 ha laienduste puhul võib KMH-d pidada tihti pigem formaalseks, kuid kuna algatamise kohustus tuleneb KMH direktiivist, siis ei saa seda muuta.

KMH künnised toovad paratamatult kaasa ka projektide nn tükeldamise küsimuse vältimaks KMH läbiviimist. Igasugune konkreetne künnis annab arendajale tegevuse mahu kavandamisel võimaluse jätta see väiksemaks kui künnis. Probleem seisneb laiemalt asjaolus, et kuna **KMH on muutunud väga aeganõudvaks ning nii aja- kui ka raharessurssi nõudvaks tegevuseks, siis püütakse selle teostamist igati vältida**. Näiteks esitatakse kaevandamislubade taotlusi pealmaakaevandamise alale suurusega

24,9 ha ning kompleksloa taotlusi 595 piimalehmale. Taotluse juurde esitatakse lisaks vajalikud eksperthinnangud ning otsustajal puudub vajadus KMH algatamiseks. Iseenesest aeganõudva menetlusprotsessi vältimine, juhul kus vajalik info otsuse tegemiseks on võimalik saada nt eksperthinnangu põhjal, on iseenesest ratsionaalne ressursikasutus. Samas jääb sellisel juhul ära KMH-ga kaasnev avalikkuse ja asjaomaste asutuste kaasamine ning otsuse suurem läbipaistvus. Seega tuleb selliste taotluste puhul otsustajal igakordselt kaaluda, kas piisab eelhindamisest ning kui tegevuste terviklik mõju pole selge, siis ikkagi KMH algatada. Eeskätt võib KMH anda lisateavet juhtudel, kus võivad esineda koosmõjud teiste sama piirkonna tegevustega, võivad esineda olulised mõjud mitmetele keskkonnakomponentidele või tegevus võib olla olulise avaliku huviga.

KMH menetluse kiiruse tõstmine soodustab eelkirjeldatud tükeldamise vähendamist – kui KMH ei ole niivõrd aeganõudev protsess, siis ei ole ka selle vältimine arendajate jaoks niivõrd oluline küsimus.

Üheks võimalikuks lahenduseks projektide tükeldamise puhul oleks, juhul kui KMH algatatakse, püüda KMH raames hinnata, kas on võimalik, et tulevikus tegevust näiteks laiendatakse ning kui see on reaalne, siis püüda KMH käigus hinnata ka tegevuse suuremas mahus läbiviimisega kaasnevaid mõjusid. Oht on, et selline tuleviku perspektiivide hindamine jääks võrdlemisi üldsõnaliseks, sest puudub kogu vajalik info hindamise teostamiseks. Uue KMH läbiviimise vajaduse määramisele võiks kaasa aidata ka KMH aruandes antav hinnang, millal võiks tekkida vajadus uue KMH järele juhul kui samas kohas soovitakse tegevust veelgi laiendada (nt saaks hinnata ligikaudset mahu suurenemist, millest alates ei ole olulise keskkonnamõju esinemine välistatud ning vajalik oleks uue KMH läbiviimine).).

2019 a uuring ei toonud välja probleeme KMH algatamise objektiks olevate tegevuslubadega seonduvalt. Samas juhtumanalüüsis käsitletud KMH-dest nii kompleksloa kui ka kaevandusloa KMH puhul pidasid protsessis osalenud KMH läbiviimist suuresti ebavajalikuks. Toodi välja, et sageli viiakse KMH läbi nö tüüpobjektidele, mille puhul KMH-st ei selgu mingit uut infot ning mõjud oleksid nagunii hinnatud tegevusloa taotluse raames (nt lõhna levik põllumajanduslike komplekslubade taotluste raames). Toodi välja, et **KMH on otstarbekas läbi viia loataotlustele, mille mõjude osas puudub selgus.**

KMH algatamise künnised tulenevad Eestile KMH direktiivist. Eestil on võimalik vähendada künniseid tegevuste osas, mille puhul praegune kohustusliku KMH künnis on rangem kui KMH direktiivis kehtiv künnis. Künniste vähendamist võiks kaaluda järgmiste tegevuste osas:

- niisuguse kodulinnu-, sea- või veisefarmi püstitamine, kus saab kasvatada rohkem kui 60 000 lindu, 3000 siga kehamassiga üle 30 kilogrammi, 900 emist, *600 piimalehma, 800 ammlehma või 1200 noorveist, kelleks loetakse üle kaheksa kuu vanuseid lehmmullikaid kuni poegimiseni ja üle kaheksa kuu vanuseid pulle (antud künnis ei ühti määruse nr 224 loomapidamise eelhinnangu künnise määratlusega, vajalik on eelhindamise ja kohustusliku KMH künniste omavaheline üheselt mõistetav seos)*;
- mere ning Peipsi järve, Lämmijärve ja Pihkva järve süvendamine alates pinnase mahust 10 000 kuupmeetrit või muu veekogu süvendamine alates pinnase mahust 500 kuupmeetrit;
- merepõhja ning Peipsi järve, Lämmijärve ja Pihkva järve tahkete ainete uputamine alates ainete mahust 10 000 kuupmeetrit, vooluveekogusse tahkete ainete uputamine alates ainete mahust 2000 kuupmeetrit või muusse veekogusse tahkete ainete uputamine alates ainete mahust 500 kuupmeetrit.

Peamiseks KMH hindamisobjektiks on viimasel 5 aastal olnud kaevandamisloa taotlused. **Eelneva põhjal ei ole võimalik leebemaks muuta maavara kaevandamise lubade kohustusliku KMH künniskogust, sest see tuleneb KMH direktiivist.** Suhteliselt sageli esinevate KMH-dena on esindatud ka põllumajanduse kompleksloa taotlused ning keskkonnalubade vee-erikasutuse osa taotlused, mis puudutavad veekogude süvendamist ja neisse tahkete ainete uputamist. **Veisekasvatuse ja süvendamise/tahkete ainete uputamise puhul on tegu siseriiklike nõuetega, mida on võimalik muuta ja vajaduse korral künnist suurendada**.

1.5 Programmi ja aruande sisule esitatavad nõuded

Tähtajad

KeHJS määrab KMH programmi osas tingimuseks, et kui arendaja ei ole 18 kuu jooksul keskkonnamõju hindamise algatamisest arvates esitanud otsustajale keskkonnamõju hindamise programmi nõuetele vastavuse kontrollimiseks, jätab otsustaja keskkonnamõju hindamise algatamise aluseks olnud tegevusloa taotluse läbi vaatamata ja tagastab selle arendajale. Aruande osas kehtib tingimus, et kui arendaja ei ole kahe aasta jooksul programmi nõuetele vastavaks tunnistamisest otsustajale esitanud aruannet avalikuks väljapanekuks, kaotab programm kehtivuse ning keskkonnamõju hindamiseks peab koostama uue programmi.

2019 a uuring ajalimiite probleemina välja ei toonud, kuigi mõlema tähtaja osas on esinenud täitmisprobleeme ning otsustajad on rakendanud tähtaegade pikendamist, tähtaja ennistamist ja KMH menetluse peatamist . Ptk 1.1.2 esitatud ettepanekud KMH menetlusskeemi lühendamise osas aitavad eeldatavalt paremini täita ka ajanõudeid. Juhul kui ka menetlusskeemi lühendamisel esineb probleeme tähtaegade täitmisega tuleks kaaluda tähtaegade ülevaatamist ja vajadusel pikendamist.

Teatavat ajanõuete kehtimist võib pidada siiski pigem soovitatavaks praktikaks, sest see tagab teatava surve KMH protsessiga edasi minemiseks. Samuti aitab see selgitada, kas KMH koostamine üldse toimub või on näiteks arendaja tegevuse kavandamisest loobunud. Pikaajaliselt seiskunud KMHd, millega soovitakse aastaid hiljem edasi minna, on teataval määral problemaatilised. Näiteks võib olla KMH aruande koostamise aluseks olev KMH programm koostatud ja heakskiidetud aastaid tagasi, vahepeal on toimunud muudatusi nii õigusaktides kui KMH põhimõtetes. Lisaks tuleb KMH menetlusel lähtuda KMH algatamise ajal kehtinud menetluskorrast. See kõik võib põhjustada omajagu segadust selliste KMH-de lõpule viimisel.

Ajalimiidi kitsakohana võib keerukamate KMH-de puhul esineda vajadus aeganõudvateks alusuuringuteks või osapoolte vahelisteks läbirääkimisteks, mis võivad raskendada eeskätt aruande esitamisele kehtiva tähtaja täitmist. Samas on senine praktika näidanud, et mõjuva põhjuse korral on otsustajal võimalus antud tähtaegu pikendada. Tähtaegade pikendamine võib aga kokkuvõttes anda sama tulemi kui ilma vastavate tähtaegadeta menetlus. Praegu kehtivate tähtaegade asemel oleks alternatiivina võimalik rakendada lähenemist, kus seiskunud KMH menetlused lõpetatakse haldusmenetluse seaduse alusel otsustaja poolt. Selline lähenemine eeldab otsustajate poolt menetluste perioodilist ülevaatamist ja arendajatega koostöös selgitamist, kas menetlus on jätkuvalt toimuv või mitte. Võimalik on küsida arendaja käest, kas KMH koostamisest on loobutud ja juhul kui seda ei ole, siis anda KMH järgmise etapi koostamiseks tähtaeg. Tähtaja mittetäitmisel on õigus otsustajal menetlus lõpetada.

Sisunõuded

KMH programmi ja aruande sisu nõuetega, sh nende nõuete täitmisega, ei ole teadaolevalt olulisi probleeme esinenud. Kehtivad nõuded nii programmide kui aruannete sisule on üldjoontes arusaadavad ning asjakohased. KMH aruannete sisunõuete osas on hakanud juurduma praktika, et juba KMH programmis määratakse, millised mõjuvaldkonnad on konkreetse KMH puhul olulised ning sätestatakse, et **aruandes ei käsitleta mõjuvaldkondi, mis ei ole olulised**. Tegu on KMH programmi koostamise peamise eesmärgiga – määrata KMH sisu ja ulatus. Selline praktika aitab hoida KMH aruandeid fokuseeritumana.

Enamik ekspertidest on hakanud KMH aruannete fokusseerimiseks esitama mõjutatava keskkonna detailset kirjeldust ning strateegiliste dokumentide vastavusanalüüsi suures osas KMH programmis. Põhimõtteliselt on hakatud programmides esitama osaliselt seni KMH aruannete mahtu kuulunud infot. Samas KMH aruannetes ei käsitleta mõjuvaldkondi, mille osas programmis on sätestatud mõju ebaolulisus. Tegu on ühe abinõuga aruannete mahu ohjamiseks ja olulisele keskendumiseks. Teadaolevalt ei ole sellise lähenemise puhul olulisi probleeme esinenud st juhul kui programmis on

sätestatud, et antud tegevusel puudub mõju kliimale, siis ei ole vajalik KMH aruandes vastavat peatükki esitada, kuna see ei ole asjakohane.

Probleem on pigem otsustajate ja huvirühmade ootuses, et KMH võiks anda hinnangud ka valdkondadele, mis ei ole traditsioonilise KMH osa. KMH tegeleb oma olemuselt looduskeskkonnale avalduvate mõjudega ning looduskeskkonna kaudu tulenevat mõju inimeste tervisele, heaolule, varale ja kultuuripärandile. **Juhul kui projektiga on oodata ulatuslike sotsiaalsete, majanduslike vms mõjude kaasnemine tuleks need lahendada eraldiseisva hindamisena/uuringuga. Samuti on KMH-de puhul oluline otsustada, kas riskihinnangu vajadusel on see osa KMH-st või eraldiseisev hinnang.** Probleem esineb küll valdavalt KSH-de puhul ja seega käsitletakse seda detailsemalt ptk 2.5.

2019 a uuringus kritiseeriti ka KMH aruannete kvaliteeti ning leiti, et palju on kiirustamist ja pealiskaudsust ning aruannetes kohtab liiga tihti ebavajalikku või liiga üldist teavet, aga mõjuanalüüsist oodatakse rohkem sisu ja konkreetsust ning järelduste põhjendusi. Kriitika põhjuseks võivad olla nii ekspertide töö kvaliteedi puudujäägid kui ka fookuse hajumine seoses mõjuvaldkondade paljususega.

Vastukaaluks sellisele ebaoluliste mõjude kõrvale jätmisega lähenemisele, mis võimaldaks aruannete fokusseerimist olulisele, on asutuste programmile esitatavate ettepanekute puhul tavaks pigem laiendada hindamise mõjuvaldkondi. Sageli tehakse ettepanek siiski käsitleda mõjuvaldkondi, mida ekspert on välja toonud kui ebaolulisi. Ebaolulisuse põhjendamine jääb tavapäraselt eksperdi ülesandeks, kellel sageli on lihtsam ettepanekut arvestada. See aga võib jällegi hajutada KMH fookust. Probleemile häid lahendusi ei ole, sest asjaolud sõltuvad sageli konkreetsest projektist, mõjuhindamisest ja osapoolte teadlikkusest. Paratamatult on KMH juhteksperdi rolliks ka eri osapooltele KMH sisunõuete, protsessi ja mõjude olulisuse hindamise aluste selgitamine.

Arvestades, et kogu KMH mõte on otsustajale teabe andmine **otsuse tegemiseks, oleks oluline ka otsustaja poolne seisukoht, millised on mõjud, mille osas on vajalik teabe saamine**. KeHJS § 15^1 lg 5 kohaselt vaatab otsustaja programmile laekunud asjaomaste asutuste seisukohad läbi ning annab arendajale ja juhteksperdile **oma seisukoha keskkonnamõju hindamise programmi asjakohasuse ja piisavuse kohta, arvestades asjaomaste asutuste esitatud arvamusi**. Vaadeldes juhtumanalüüsi KMH-sid, siis on tavapärane, et otsustaja lihtsalt edastab asjakohaste asutuste seisukohad koos ettepanekuga nende alusel programmi täiendada. Sellisel juhul ei ole selge, kas otsustaja kaalutles ka tegelikult ettepanekuid või mitte. **Otsustaja ei esita sageli arendajale/eksperdile seisukohta ettepanekute asjakohasuse osas. Juhtekspertide seas aga esineb ootus, et otsustaja aitaks tuvastada, millist infot ta otsuse tegemiseks vajab** ja mille osas nõustutakse, et tegu on konkreetse projekti puhul ebaolulise valdkonnaga. Selline otsus aga eeldab otsustaja poolseid laialdasi teadmisi, mida ei pruugi aga kõigi otsustajate puhul esineda. Siinkohal aitaks ilmselt tugevam koostöö otsustajate ja juhtekspertide vahel. Vajadusel peab juhtekspert otsustajat konsulteerima, selgitamaks üheskoos, mida ja mis mahus on asjakohane konkreetse KMH käigus käsitleda.

KMH kvaliteedi tõstmise ja vajalike alusuuringute tegemisel on kindlasti üheks probleemiks **KMH hanked, mis üldjuhul on oma olemuselt üheetapilised, st KMH hinnapakkumised tehakse valdavalt KMH algatamisotsuse alusel ning sageli ei jätku programmi faasis tuvastatavate täiendavate mõjuvaldkondade hindamiseks või alusuuringute tegemiseks vajalikke ressursse**.

Kaheetapilise hanke puhul võib esineda olukord, kus KMH programmi ja KMH aruande koostab erinev ekspertrühm. KMH analüüsi koostajad ei näe antud asjaolus olulist probleemi. KMH aruande ja programmi koostamine eri juhtekspertide poolt on ka senises praktikas esinenud lahendus ja ei ole teadaolevalt probleeme põhjustanud. Välisriikide praktikas on levinud ka süsteem, kus KMH programmi koostab näiteks pädev asutus ja ekspertrühm tegeleb ainult KMH aruande koostamisega. Teatavaks probleemiks võib osutuda olukord, kus hankes määrataks tingimus, et KMH programmi koostaja ei tohi olla ühtlasi KMH aruande koostaja. Selline tingimus võib vähendada huvi KMH programmi koostamiseks ning arvestades KMH juhtekspertide vähesust raskendada programmi koostaja leidmist.

Ettepanekud probleemi lahendamiseks:

1) Viia läbi koolitusi KMH teemadel (KMH eesmärk ja fookus, KMH menetlus jms) otsustajate, ekspertide ja asjaomaste asutuste teemaga kokkupuutuvate ametnike seas. Arvestades ametnike võrdlemisi sagedase vahetumisega on vajalik koolitusi korrata regulaarselt.
2) Tõhustada koostööd juhtekspertide ja otsustajate vahel. Viia läbi ühisarutelusid/koolitusi peamiste otsustajate ja juhtekspertide vahel. Otsustajad saaksid väljendada oma ootusi tööde kvaliteedi osas ja juhteksperdid saaksid ootusi arvestada tööde koostamisel. Seeläbi võiks oodata otsustaja poolset rahulolu kasvu KMH-de kvaliteedi osas.
3) Propageerida keerukamate KMH-de hangetel etapilist korraldamist st hankida eraldi KMH programmi ja aruande koostamine. Kaheetapiline hange võimaldaks arvestada paremini vajaminevate uuringute mahuga ja tõsta seega KMH aruannete kvaliteeti. Soovitada võiks analoogse hankejuhendi koostamist kui on koostatud ruumiliste planeeringute hangete läbiviimiseks [9]. **Tugevalt ebasoovitavaks võiks pidada hankeid, kus hanketingimustes on kirjas, et hind peab sisaldama kõiki KMH (või KSH) koostamiseks vajalikke uuringuid, mida otsustaja hanke läbiviimisel isegi ei proovi määrata.** Juhul kui KMH/KSH hankimisel ei ole võimalik alusuuringute vajadust täielikult määrata, siis tuleb hange viia läbi etapiliselt või näha ette lisatöödele nt tunnihind.
4) Soovitada võib otsustajatel KMH algatamise otsuses (eeskätt kohustuslike KMH-de puhul, mille puhul puudub eelhinnang) anda ka lühike kirjeldus, mida otsustaja peab kavandatava tegevuse olulisteks mõjudeks ja milliste uuringute vajadust nähakse. See aitaks paremini KMH hankel vajalikke ressursse planeerida ja seeläbi KMH kvaliteeti eeldatavalt tõsta. Samuti lihtsustaks see otsustaja ootustele vastava KMH programmi koostamist. Tegu ei oleks kindlasti lõplike nõuetega KMH ulatusele.
5) KMH süsteemi ühtlustamiseks, KMH-de andmete paremaks kättesaadavuseks ja KMH-de menetluseks oleks vajadus praeguse eri ametiasutuste vaheline killustatud süsteem koondada ühtsesse andmebaasi (KeA on selleks koostanud KMH IT-rakenduse visiooni). Ühtne süsteem võimaldaks kergemini leida samas valdkonnas ja/või piirkonnas tehtud KMH-sid ning võrrelda nende järeldusi/seiretingimusi jms. Selleks, et süsteem ei muutuks ainult digitaalseks raamatukoguks, oleks oluline andmete võimalikult suur töödeldavus/masinloetavus. Samuti oleks oluline tulevikus süsteemi arendamine nii, et see võimaldaks ka KMH menetlustoimingute läbiviimist süsteemi abil nt saaks asjaomaste asutuste seisukohtade esitamise, neile otsustaja poolt omapoolsete seisukohtade esitamise ja juhteksperdi/arendaja poolt ettepanekute arvestamise koondada ühele platvormile. Süsteem aitaks kaasa ka ekspertidega seotud info koondamisele, mis aitaks kaasa litsentseerimisel kaalutletud otsuste tegemisele.

<u>Kumulatiivsete mõjude hindamine</u>

Kumulatiivsete mõjude hindamise kui väljakutse osas erinesid 2019 a uuringu kohaselt märkimisväärselt vastanud ekspertide ning ametnike vaated. Kui ametnike hinnangul on tegemist märkimisväärse probleemiga, siis ekspertide hinnangul ei ole tegemist kuigivõrd suure väljakutsega. Fookusgrupi intervjuul rõhutasid eksperdid, et olemasolevate tegevuste kumulatiivne mõju peaks peegelduma keskkonna kvaliteedis. Viimase kohta on aga sageli kahetsusväärselt vähe süstemaatiliselt kogutud andmeid, millele saaks tugineda.

Kumulatiivsete mõjude hindamise üheks kitsaskohaks on **keskkonnaseisundi kohta käivate andmete olemasolu ja kättesaadavuse probleemid**. Eriti suureks probleemiks on see merealadel – samas on keskkonnaseisundi teadmine oluline selleks, et prognoosida selle muutumist arendustegevuse elluviimise järel, sealjuures võttes arvesse juba eelnevalt elluviidud tegevusi. Tegu on KMH süsteemist kõrgemal seisva probleemiga, mis seisneb Eesti keskkonnaseire ja -uuringute korraldamises ja kogutavate andmete kättesaadavuses. Üldiselt on Eesti keskkonnaandmestik võrdlemisi hästi kättesaadav ning andmeid on pigem palju. Samas nende **andmete leidmine on kohati keerukas**, sest andmete kogumine ja avaldamine on jagunenud eri ametkondade vahel. Andmetes puudub kohati

järjepidevus. Paljud keskkonnaalased kaardirakendused/andmekogumid valmivad mõne projekti põhiselt ning nende olemasolust teadmine ei pruugi jõuda isegi keskkonnaalaste teemadega pidevalt tegelevate konsultantideni. Viide andmekogule paikneb aga sageli vastava projekti tellinud ametiasutuse veebilehe sügavustes või lihtsalt kohas, mida on üsna keerukas leida[6]. Käesolev töö ei suuda lahendada Eesti keskkonnaseire ja -uuringutega seonduvaid probleeme. Üldjoontes oleks vajalik valdkonnas tervikliku asutusteülese kontseptsiooni olemasolu, mitte projektipõhine lähenemine. Riikliku keskkonnaseire puhul tasuks seireprogrammide puhul mõelda ka laiemale andmete kasutuse võimalusele – mõistlik on koguda andmeid, mida saab kasutada keskkonnaseisundi üle otsustamiseks. Oluline on andmete järjepidevus. Kõikvõimalike riiklike keskkonnaandmete uuringute puhul tuleks arvestada, et kogutavad andmed peavad olema lihtsasti avaandmetena päritavad, et neid oleks võimalik kasutada[7]. Kuna mereala arendamine on hoogustumas tuleb teostada riiklike mereala uuringuid. KMH-de raames läbiviidavate uuringute puhul on oluline ka nende kättesaadavuse tagamine. Seega tuleks uuringute andmed koondada ja säilitada, kas arendatava KMH IT-rakenduse süsteemi või mõne olemasoleva keskkonnaandmete andmekogu vahendusel.

Reaalsete alternatiivsete võimaluste, hindamine ja võrdlemine

2019 a uuringu fookusrühma aruteludel leidsid eksperdid ja huvirühmade esindajad, et alternatiivide väljapakkumine piirdub enamasti arendaja kavatsuse ja tänase olukorra võrdlemisega. Leiti, et kui arendaja lähtub vaid iseenda nägemusest ja ärihuvidest, siis peaks ekspert vaatama laiemat pilti. Eksperdid vaataksid heameelega laiemat pilti, aga ootaksid selleks tuge pigem otsustajalt. Tegu on probleemiga, mida on sageli väljatoodud ka välisriikide KMH praktika analüüsides (vt ptk 3) ning mis on üheks kaasaja KMH kitsaskohaks.

Kõikides juhtumanalüüsi kuuluvates KMH-des oli käsitletud alternatiivide puhul ainult kavandatav tegevus kui alternatiiv I ja olemasoleva olukorra säilimine ehk nullalternatiiv. Ainult hoonestusloa KMH puhul oli välja toodud, et lisaks põhialternatiividele vaadeldi alamalternatiividena veepuhastuse tehnoloogilisi variante ja kasutatava kalasööda variante. Seega juhtumanalüüs kinnitab asjaolu, et sageli KMH-des täiendavaid põhialternatiive kavandatava tegevuse kõrval ei vaadelda ning paljudel juhtudel olulisi reaalseid alternatiive KMH staadiumis ka ei esine. Samas sõltub juhteksperdi eelistustest alternatiivide defineerimine KMH aruandes. Sageli ei tooda nt arenduse mingi valdkonna nö alamalternatiive (nt reoveekäitluslahendused vms) eraldi välja alternatiividena, vaid neid käsitletakse vastava valdkonna mõju hinnangu juures või esitatakse tingimusena leevendavate meetmete juures, mis jätab aruande lugejale esmapilgul mulje, et alternatiive ei ole vaadeldud.

KMH käigus kindla hulga alternatiivide nõudmine ei ole asjakohane seadusandluses, sest reaalselt esinebki tihti olukordi, kus täiendavate alternatiivide analüüs ei ole mingil põhjusel asjakohane. Ptk 3 alusel ei esine ka analüüsitud välisriikides head praktikat täiendavate alternatiivide käsitlemiseks. Kunstlikult täiendavate alternatiivide käsitlemise nõuet ei saaks kindlasti pidada heaks lahenduseks, sest see ei tõstaks kuidagi KMH kvaliteeti.

Selleks, et parandada KMH sisukust alternatiivide osas oleks asjakohane:

1) Algatada KMH võimalikult varajases projektistaadiumis, sest reaalseid alternatiive on asjakohane leida ja hinnata etapis, mil arendaja ei ole tegevuse ühte lahendust veel detailselt projekteerinud. Seega vähemalt kohustuslike KMH-de puhul tuleks võimaldada KMH algatamine ka ilma kõigile nõuetele vastava loataotluseta.
2) Viia läbi koolitusi/seminare KMH teemal (eri alternatiivide liigid, uuemad hindamismetoodikad ja lähenemised) juhtekspertide ja otsustajate seas.

[6] Nt interaktiivse põhjavee kaitstuse ning veekogude seisundi andmete kaardirakenduse nägemiseks tuleb sisse logida Veeveebi vedelsõnniku laotusplaani esitajana.

[7] Nt Eesti Geoloogiateenistusel on valminud Eesti pinnase radooniriski kaardirakendus, kuid see ei ole üles ehitatud formaadis, mis võimaldaks kaarti kasutada nt aluskaardina.

1.6 Natura-hindamine

KMH tasandil on Natura hindamise osas teatavaks probleemiks loataotlused, mille ainuke mõjuvaldkond on võimalik mõju Natura ala(de)le. 2019 a uuringu vastanute hinnangute põhjal võib märgata eelistust muuta süsteemi selliselt, et Natura hindamist oleks võimalik läbi viia eraldi menetlusena, vähemalt olukorras, kus KMH-d muudel põhjustel läbi viia pole vaja, st muud olulised mõjud puuduvad. **Süsteemi väljatöötamiseks on koostamisel käesoleva analüüsiga paralleelselt analüüs Natura mõju hindamiseks eraldi menetluse vajalikkuse väljaselgitamiseks. Analüüsi eesmärgiks on eraldiseisva ja lihtsama Natura hindamise protsessi väljapakkumine ja sobitamine kehtivasse seadusandlusesse. Kuna koostamisel on eraldiseisev töö, siis käesolev aruanne antud probleemkohta ei analüüsi.**

Eraldiseisva Natura hindamise puhul tuleb arvestada, et see on tõenäoliselt eraldiseisvalt rakendatav ainult juhtudel, kus olulist keskkonnamõju ei ole oodata, kuid ei ole välistatud mõju Natura alade terviklikkusele või kaitse-eesmärkidele. **Juhtudel, kus siiski võib esineda ka olulisi keskkonnamõjusid teistele keskkonnakomponentidel on vajalik vastavalt KMH või KSH läbiviimine**. Eeldatavalt on selliste hindamiste maht aastas võrdlemisi tagasihoidlik, kuid kindlasti ei ole selliste projektide puhul asjakohane täiemahulise KMH/KSH läbiviimine. Samuti on asjakohaste kaasatavate asutuste ring väike. Seega võiks selliste hindamiste läbiviimine olla lihtsam.

1.7 Piiriülese mõju hindamise erisus

Eesti osaleb teise riigi piiriülestes KMH-des ning Eesti piiriülesed KMH-d korraldatakse rahvusvahelistes kokkulepetes, piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioonis (Espoo konventsioonis) ning KeHJS sätestatud korras.

Piiriülese mõju hindamisega seoses ei ole Eestis teadaolevalt olulisi probleeme esinenud. Neid ei too välja ka 2019 a uuring. Samas on viimasel 5 aastal Eestis esinenud ka võrdlemisi vähe lõpule jõudnud piiriüleseid mõju hindamisi. Seoses suurobjektide arendamisega (nt meretuulepargid) on piiriülese mõju hindamiste läbiviimise praktika siiski olemas, kuigi lõpule pole antud KMH-d käesoleva töö teostamise ajaks jõudnud. Peamiseks kitsaskohaks võib piiriülese KMH puhul pidada asjaolu, et vastavalt KeHJS § 30, juhul kui kavandatava tegevusega võib eeldatavalt kaasneda oluline keskkonnamõju, mis võib olla piiriülene, ja otsustaja algatab keskkonnamõju hindamise, **peab ta viivitamata teatama** sellest KeMile. Varajases staadiumis piiriülese mõju võimalikkusest naaberriikide teavitamine tuleneb Espoo konventsioonist. Reaalselt ei pruugi KMH algatamisel olla piiriülese mõju esinemine selge või lihtsalt ei teadvustata piiriülese mõju esinemist ja sellega kaasnevaid lisatoiminguid algatusotsuse tegemisel. Seega võib toimuda KeMi teavitamine piiriülese mõju esinemisest kohati teatava hilinemisega, mis toob kaasa ka **piirülese mõju hindamise menetluse alustamine hilisemas KMH staadiumis**.

Piiriülese mõju hindamise teatava kitsaskohana võib välja tuua, et puudub ülevaade, **millised KMH-d on piiriülese mõju menetlusega**. Keerukas on saada ülevaadet nii Eesti kui asukohariigi kui ka Eesti kui võimaliku mõjutatava riigi suhtes käimas olevatest KMH-dest. Infot on teoreetiliselt võimalik leida KeMi dokumendiregistri alusel, kuid läbivat praktikat piiriüleste KMH-de info koondamiseks ei ole. Kuna KeMil on olemas vastav kodulehe alamleht, siis oleks asjakohane **koondada kõigi** piiriüleste KMH-de info (sh programmid, aruanded). Sealjuures peaks olema info koos nii nende KMH-de kus Eesti on asukohariigiks kui ka nende kohta, kus Eesti on mõjualale jäävaks riigiks. Näidisena võib vaadata Soome vastavat lahendust teema koondamiseks. Juhul kui toimub KMH alase info koondamine KMH ühtsesse rakendusse, siis oleks asjakohane ka piiriülese mõju hindamiste info sinna koondamine.

1.8 KMH tulemuslikkus

2019 a uuringu aruteludest osavõtjad tunnistasid, et KMH-l on vaatamata menetluse keerukusele ja ajakulule oluline roll negatiivse keskkonnamõju prognoosimisel ja ennetamisel. KMH tagab ka avalikkuse kaasamise, asjaomaste asutustega konsulteerimise ja otsuste parema argumenteerimise

ning seega läbipaistvuse. Samas märgitakse, et KMH panus sõltub paljudest komponentidest, eeskätt peetakse tähtsaks eksperdi rolli. Eksperdi tegevusest ja pädevusest sõltub mõju-uuringute sisukus ja keskkonnameetmete rakendatavus, märkisid asjaosalised. Tähtsuselt teisele kohale asetatakse koostöö riigiasutuste ja kohalike omavalitsustega.

KMH peamiseks ülesandeks on anda otsustajale infot otsuse tegemiseks. KMH tulemuslikkus peaks seega väljenduma otsuse tegemise kaalutlustes ning väljastatava tegevusloa tingimustes. KMH saab olla aga tulemuslik, kui see hindab mõjusid, mida otsustajal ja asjakohastel asutustel on vajalik teada otsuste tegemiseks. Eesti praktikas tundub kohati, et otsustajad ei teadvusta antud eesmärki ja sellega seoses vajadust juba KMH programmi koostamisel selgelt väljendada oma seisukohta otsuse tegemiseks vajaliku info vajaduse osas. Näiteks on KeM hoonestuslubade suure ajakulu ühe põhjendusena toonud välja, et ajakulu tuleneb osaliselt ebaselgest keskkonnamõjude hindamisest[8]. Selleks, et KMH tulemus ei oleks ebaselge, on oluline, et asjaomased asutused väljendaksid ka selgelt seisukohta, mille osas on hindamise käigus vajalik selgus saavutada. Probleemkohta aitaks lahendada ilmselt lisaks otsustajate pädevuse tõstmise (nt koolituste läbi) ka suurem koostöö otsustajate ja juhtekspertide vahel (nt ühised koolitused, infopäevad jm kohtumised). KMH juhtekspert peaks olema konsultant ka otsustajale.

Käsitletud juhtumianalüüsis ei esinenud ühtegi luba, millel KMH-st tulenevate keskkonnameetmete ja seirevajaduse/seiretingimustega ei oleks loa andmisel piisavalt arvestatud. Samas vaadeldud kompleksloa taotluse menetlus on takerdunud peale KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamist õhusaaste/lõhna leviku küsimuste arutelusse, sh on läbiviimisel lisauuringuid.

Tavapäraselt lisatakse loa tingimustesse KMH aruandes välja toodud leevendavad meetmed ning seire vajadus/seiratavad näitajad. Kui loa korralduses pole eraldi leevendavate meetmete ja seire tingimusi välja toodud, on siiski viidatud, et tuleb järgida KMH-s välja toodud keskkonnameetmeid (k.a seirekohustuse täitmist). Mõningal juhul (näiteks hoonestusloa KMH puhul) on leevendusmeetmed esitatud otsuse lisana ning mõningal juhul (näiteks projekteerimistingimuste KMH) on viidatud, et tuleb tagada KMH aruandes toodud keskkonnameetmete, sh seirekohustuse täitmise tehnilised võimalused, kuid projekteerimistingimustes endas neid detailsemalt käsitletud pole. **Seega on KMH tulemuste kajastamine erinevates tegevuslubades üsna erinev, kuid üldjoontes toimub tulemuste arvestamine**.

1.9 Huvide tasakaalustamine

2019 a uuringu vastajate arvates oli KMH-s üks keerukamaid aspekte arendaja ja kohalike inimeste vastandlike huvide tasakaalustamine. Uuringu alusel eeldavad arendaja ja otsustaja, et ka huvide tasakaalustamise küsimusega peaks tegelema KMH juhtekspert.

Arvesse tuleb võtta, et huvid ei erine reeglina mitte KMH osas, vaid kavandatava tegevuse (lubatavuse) osas. **KMH eesmärkidest lähtuvalt ei saa huvide tasakaalustamine kuidagi olla KMH juhteksperdi või laiemalt KMH ülesanne**. **KMH ülesanne ei ole teha otsust kavandatava tegevuse osas.** Otsuse langetamine ja sellega kaasnev kaalutlus on otsustaja ülesanne ja vastutus. Otsustega käib reeglina kaasas erinevate osapoolte erinevate huvide arvesse võtmine. KMH on loodud kui instrument eeskätt looduskeskkonnale avalduvate aspektide kaalutlusotsuse sisendina. KMH ei ole instrument erinevate huvide tasakaalustamiseks.

1.10 Järelhindamine ja keskkonnaseire

Järelhindamise/seire nõue on KeHJS-es sees olnud eri sõnastustes selle algusaegadest peale. 1.07.2015 jõustunud KeHJS redaktsiooni kohaselt teostab KeA keskkonnaseire tulemuste alusel keskkonnamõju hindamise järelhindamist. Otsustaja on kohustatud 30 päeva jooksul keskkonnaseire tulemuste saamisest arvates need edastama KeA-le järelhindamise teostamiseks. Kui järelhindamisel selgub, et

[8] KeM-i kiri 01.09.2020 nr 7-9/20/2782-3.

keskkonnaseire tulemused viitavad õigusaktis või tegevusloas sätestatud nõuete rikkumisele, algatab otsustaja KeA-i ettepanekul menetluse tegevusloa tingimuste muutmiseks.

Keskkonnamõju hindamise järelhindamise teooria kohaselt hõlmab järelhindamine järgmiseid tegevusi [24]:

1) olulise keskkonnamõjuga seotud näitajate seiret;
2) hindamist ehk seiretulemuste põhjal õigusaktide ja loa tingimustele ning KMH tulemustele vastavuse hindamist;
3) järelhindamise ja tegevusega seonduva protsessi juhtimist;
4) järelhindamist ja selle tulemuste avalikustamist.

Järelhindamise otsene tulemus saab olla sisuliselt kolmesugune:

- järelhindamise käigus jõutakse järeldusele, et õigusaktidest tulenevad või loaga kehtestatud keskkonnanõuete täitmiseks seatud meetmed on piisavad ja eesmärgipärased;
- seatud meetmed ei ole piisavad eesmärkide saavutamiseks;
- seatud meetmed on liialt ranged ning järelhindamise raames ja resultaadina on võimalik meetmeid leevendada.

Juhul kui meetmed ei ole piisavad või järelhindamise tulemusena selgub, et meetmed on liiga ranged, muudetakse meetmeid. Võrreldes tavapärase tegevusloa raames toimuva seirega peaks KMH järelhindamine lisaks kõrvutama seiretulemusi ka KMH hinnangutega. Kogu järelhindamise käigus teostatava eesmärk on kõrvutada, kas mõjude hindamisel prognoositud mõjud on üleüldse avaldunud, kas nad on avaldunud prognoositud kujul või on mõjud olnud suuremad või vastupidi väiksemad. **Järelhindamise kaudsemaks tulemuseks on KMH-s antud hinnangute kontroll, mis võimaldab anda tagasisidet juhteksperdile ning parandada eeldatavalt tulevaste hinnangute täpsust.**

Praegu lähenemise alusel ei vormistata järelhindamist eraldiseisva dokumendina ja reaalselt seda KMH järelhindamisena ei teostata. Praegune järelhindamise regulatsioon põhineb seire tulemuste alusel otsustamises, kas luba tuleks muuta, mis on keskkonnalubade puhul nagunii tavapärane tegevus ning ei loo seost KMH-ga. Vähesel määral peaks keskkonnakaitselubade ja nendega seonduvate KMH-de järelhindamise/seire toimimist parandama infosüsteemi KOTKAS kasutuselevõtt, mis võimaldab käitistel seiretulemusi esitada elektrooniliselt, sh masinloetavalt. Selline andmete laekumine võimaldaks seireandmeid ka töödelda ja võrrelda hindamistulemustega ehk lihtsustada järelhindamise läbiviimist. Teiste tegevuslubade puhul jätkuvalt ühtne seirete süsteem puudub ning kui seirearuannete esitamine ka toimub, siis puudub sellest ülevaade ning seosed läbiviidud mõjuhindamisega.

Järelhindamise süsteemi väljatöötamiseks on teostatud 2013/2014 aastal põhjalik analüüs [24]. Kahjuks analüüsi sisseviimine õigusaktidesse ja KMH praktikasse ei ole edukalt toimunud. Sama probleemiga on tegelemas ka teised riigid – nii Soome kui Saksamaa vastavates uuringutes on järelhindamise süsteemi puudulikkust välja toodud.

Ptk 3 vaadeldud EL riikidest on kõige paremini väljakujunenud järelhindamise süsteemiga riik Holland. Hollandis on järelhindamine integreeritud KMH menetluse skeemi. Ka antud valdkonda uuriv magistritöö soovitab Eestil eeskujuks võtta just Hollandi süsteem [21]. Hollandi puhul esitatakse KMH/KSH aruande osana seirekava. Arendaja on kohustatud seirekava alusel teostama seiret ja esitama selle tulemused otsustajale. Otsustaja koostab järelhindamise aruande, mis ka avalikustatakse. Kui järelhindamisel ilmneb, et keskkonnamõjud on negatiivsemad kui KMH/KSH käigus hinnatud, tuleb otsustajal võtta tarvitusele meetmeid mõjude minimeerimiseks.

Ettepanek probleemi lahendamiseks:

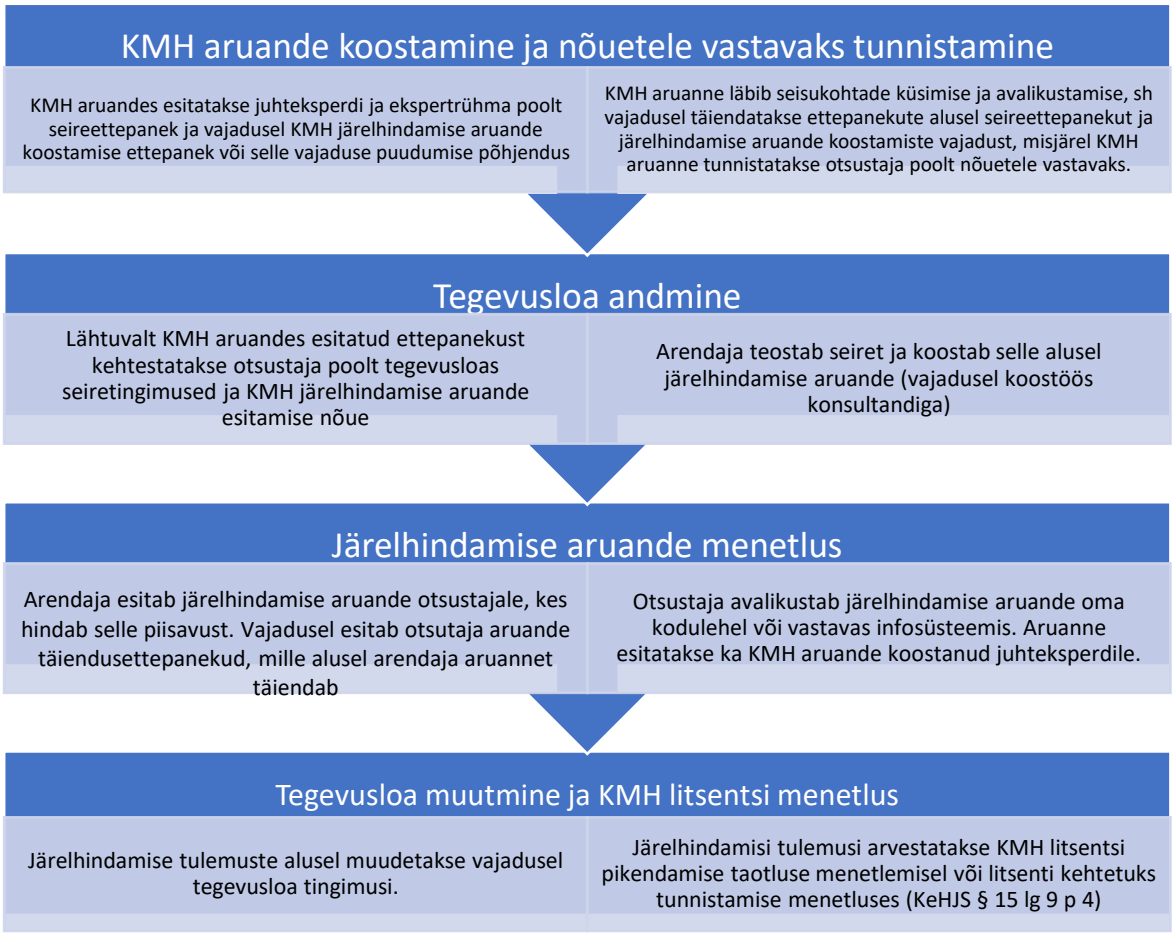
1) Järelhindamist korraldab kehtiva seadusandluse järgi KeA. Praegune järelhindamise süsteem ei toimi ilmselt osaliselt seepärast, et KeA-l ei ole kohustust järelhindamise aruannete koostamiseks.

Järelhindamise aruande esitamise kohustuse saaks panna KMH alusel väljastatud tegevusloasse, milles juba praegu kehtestatakse seirekohustused. Antud lahendus eeldab KMH aruandes selge seirekava esitamist, mis seejärel kehtestataks tegevusloa andmisel tegevusloa lisa või tegevusloa tingimustena. Seirekava ei näeks sealjuures ette mitte ainult seiret, vaid selle asjakohasuse puhul ka järelhindamise aruande esitamise vajadust. Arendaja (vajadusel konsultandi abiga) koostab ja esitab seirekava kohase järelhindamise aruande otsustajale, misjärel otsustaja selle avalikustab ning vajadusel muudab tegevusloa nõudeid. Järelhindamise aruanne tuleb edastada ka KMH juhteksperdile, kes vastava KMH koostas.

Järelhindamise aruande esitamise kohustus on asjakohane eeskätt suuremate ja olulist keskkonnamõju põhjustavate projektide puhul. Eraldi tähelepanu vajavad projektid, mis on seotud Natura aladega. Järelhindamist on asjakohane kavandada KMH-de puhul, mille käigus on hindamisel tuvastatud **olulise mõju** esinemise võimalus (nt piirväärtuse ületamise või sellele lähedaste tasemete tekke võimalus). Juhul kui KMH kavandab leevendusmeetmeid ilma milleta oleks tõenäoline olulise mõju esinemine, siis tuleb järelhindamises hinnata ka leevendusmeetmete toimivust. Järelhindamise läbiviimine on eeskätt asjakohane kui leevendavate meetmete tõhusus on ebaselge. Projektide puhul, mille puhul olulise keskkonnamõju esinemist ei ole KMH alusel oodata, ei ole asjakohane ka järelhindamise aruande esitamine. Järelhindamise aruande esitamise või esitamata jätmise vajaduse ettepanek oleks asjakohane teha KMH aruandes. Aruande esitamise kohustus määratakse tegevusloas. Lubatud peaks olema ka ühiste järelhindamise aruannete esitamine (nt mitme KMH objektiks olnud kaevandusloa raames esitatakse ühine järelhindamise aruanne).

Eelnevalt väljapakutud lahenduse rakendamisel tuleks koostada järelhindamise läbiviimiseks juhendmaterjal, mis käsitleks järelhindamise aruande soovituslikku sisu ja ülesehitust. Alternatiivina võiks toimuda mõne nö piloot järelhindamise läbiviimine.

2) Alternatiivseks lahenduseks oleks jätkata praeguse põhimõttega, et järelhindamist viib läbi otsustaja (vajadusel näiteks koostöös Keskkonnaagentuuriga ja konsultantidega). Järelhindamist võiks sellisel juhul teostada tegevuslubade alusel laekuva seire alusel valikuliselt ja tegevusalade põhiselt. Näiteks viidaks sellisel juhul läbi järelhindamine korraga mitmele sarnasele KMH-le ja sellega seonduvale projektile (kaevandused, paisud, tuulepargid, Natura alasid mõjutavad projektid jms). Selline mitme projekti ühine järelhindamine annaks kindlasti suurema sisendi edasiste samalaadsete KMH-de koostamisele. Eesmärgiks võiks võtta igal aastal vähemalt ühte tegevusala puudutava järelhindamise läbiviimise. Lahendus nõuaks aga järelhindamise koostamiseks täiendavate ressursside eraldamist otsustajatele.



Joonis 7. KMH järelhindamise läbiviimise skeemi ettepanek.

Järelhindamise süsteemi rakendamine eelpool esitatud viisil suurendab eeskätt arendajate poolseid kulusid. Lisaks senistele seire kuludele tuleb leida ressursse ka järelhindamise aruande koostamiseks. Arvestades, et järelhindamine on asjakohane ette näha suuremate ja oluliste keskkonnamõjudega tegevuste puhul, siis on järelhindamise aruande koostamise kulu võrreldes tegevuse enda kuludega ja ka seirekuludega eeldatavalt võrdlemisi tagasihoidlikud.

Otsustaja jaoks kaasneb süsteemi rakendamisel järelhindamise aruande avalikustamise kohustus, millega ei ole oodata olulist lisanduvat halduskoormust. Järelhindamise aruande puhul avalikke arutelusid või seisukohtade küsimist ette ei nähta, kuid vajadusel võidakse seda otsustaja poolt teha haldusmenetluse seaduse uurimispõhimõtte kohaselt. Järelhindamise aruandes esitatavate seire tulemuste alusel vajaduse korral tegevusloa tingimuste muutmise kohustus kehtib ka käeoleval ajal.

Järelhindamise aruandes tuleb lisaks teostatud seire tulemuste väljatoomisele ka kõrvutada, kas mõjude hindamisel prognoositud mõjud on üleüldse avaldunud, kas nad on avaldunud prognoositud kujul või on mõjud olnud suuremad või vastupidi väiksemad. Juhul kui KMH aruanne on ette näinud olulise mõju vältimiseks/leevendamiseks meetmeid, siis tuleb järelhindamise käigus hinnata, kas meetmed on olnud KMH aruandes prognoositud tõhususega. Kui järelhindamise käigus tuvastatakse suuremad mõjud kui KMH aruandes prognoositud tuleb järelhindamise aruandes võimaluse korral tuua välja, millest erinevus võib tuleneda (nt kas projekt on ellu viidud viisil nagu KMH koostamisel eeldati või on projekti muudetud). Üks võimalik lahendus järelhindamise tulemuste esitamiseks on esitatud 2014 a järelhindamise uuringu lisana.

KMH järelhindamise aruande koostajaks ei pea käesoleva analüüsi koostaja hinnangul olema litsentseeritud juhtekspert, vaid seda võivad koostada ka teised keskkonnaalaselt pädevad spetsialistid.

Asjakohane oleks, et järelhindamise aruannet ei koostaks huvide konflikti vältimiseks KMH aruande koostanud juhtekspert.

1.11 Mõju hindamise rahastamine

Eestis rakendatav KMH rahastussüsteem lähtub „saastaja maksab" põhimõttest. Põhimõtte kohaselt peab KMH läbiviimisega seotud kulu jääma kogu ulatuses arendajale (tegevuse kavandajale), see tähendab ka avalikkuse kaasamisega (teadete avaldamine, avalike arutelude korraldamine) seotud kulusid.

Mõju hindamise rahastamise küsimus on olnud kogu mõjuhindamise regulatsiooni kehtivusaja jooksul üheks vaidluskohaks. 2019 a uuringu vestlusringides olid nii arendajad, eksperdid kui avaliku võimu esindajad seda meelt, et arendaja kui tellijapoolset survet küll tunnetatakse (nt alternatiivide piiratud valiku puhul), ent paremat süsteemi ei osata samuti välja pakkuda. Huvirühmade esindajate seisukoht oli selgesõnalisem - „käärid on sees". Samas arvati, et kui oleks selgemalt välja öeldud, et ekspert töötabki arendaja heaks, ning sellega selgelt arusaadavalt ka otsustaja poolt arvestataks, oleks rahastusmudel rohkem aktsepteeritav.

KMH praegust rahastussüsteemi saab pidada toimivaks. Samas tõstatub aeg-ajalt jätkuvalt diskussioon ekspertide sõltumatuse osas otserahastuse korral. Arvestades üsna ranget litsentseerimissüsteemi ning 2019 a uuringust ilmnenud võrdlemisi kõrget rahulolu ekspertide töökvaliteediga ei aitaks ilmselt rahastussüsteemi muutmine tegelikult KMH kvaliteeti tõsta.

KMH rahastussüsteemi läbipaistvuse tagamise võimaluseks oleks muuta senist süsteemi (arendaja maksab otse eksperdile) selliselt, et lõppkokkuvõttes tasub arendaja küll KMH läbiviimisega seotud kulud, ent kulude tasumisel on vahendajaks otsustaja. Kõige lihtsamalt oleks võimalik rakendada tõenäoliselt käesoleval ajal KOV eriplaneeringute (EP) ja detailplaneeringute KSH-de puhul kasutatavat lahendust, kus KMH hankijaks/tellijaks ja töö etappide vastuvõtjaks on otsustaja ning KMH finantseerijaks arendaja. Leping töö tegemiseks sõlmitakse kolme osapoole vahel või eraldi finantseerimislepingu ja töö teostamise lepinguna.

Otsustaja rahastuse vahendajana kasutamise lahenduse vastuargumendiks on vastavate asutuste koormuse tõus (hangete ettevalmistamise ja läbiviimise töökoormuse lisandumine) ning protsessi pikenemine (riigihangete ettevalmistamine ja läbiviimine nõuab täiendavat aega, mis võib eeskätt väiksemamahuliste KMH-de puhul olla oluliselt suurem kui otselepingu sõlmimisel). Hangete läbiviimise täiendava ajakulu tõttu võib olla keerukas mahtuda KeHJS kohastesse tähtaegadesse. Teatavaks probleemiks otsustaja jaoks võib kujuneda ka juhus, kus arendaja ei soovi maksta talle ebasoodsate tulemustega KMH eest, mis võib põhjustada mitme osapoolega vaidlusi. Samas kõigi KMH-de osas avalike hangete läbiviimine tagaks vabama konkurentsi ning rahastuse läbipaistvuse.

KMH rahastuse muutmine tõenäoliselt KMH kvaliteeti oluliselt ei parandaks, mõju oleks pigem mainekujunduslik.

Rahastussüsteemi muutmine eelkirjeldatud viisil on aga teatavas vastuolus KMH direktiiviga. KMH direktiiv ei määra otseselt KMH rahastust, aga määrab, et kui nõutakse projekti keskkonnamõju hindamist, **koostab ja esitab arendaja keskkonnamõju hindamise aruande**. **Arendaja peab tagama**, et keskkonnamõju hindamise aruande koostavad pädevad eksperdid. Sellest lähtuvalt on ka ptk 3 vaadeldud riikides KMH puhul kasutusel otserahastuse süsteem. Muutes otsustaja arendaja asemel KMH tellijaks muutub arendajal keerukaks täita KMH direktiivis seatud ülesandeid ehk kui arendaja ei ole KMH tellija, ei saa ta ka sisuliselt KMH-d otsustajale esitada ega tagada, et selle koostavad pädevad eksperdid.

1.12 Avalikkuse kaasamine

Avalikkuse kaasamist näeb kehtiv seadusandlus ette nii KMH programmi kui ka KMH aruande koostamisel. Lisaks toimub ka enamike loataotluste puhul avalikustamine. Seega avalikustamise mahtu

õigusaktides võib pidada piisavaks. **Võrreldes teiste riikide praktikaga võib Eesti kaasamissüsteemi pidada heaks** ning protsessis on võimalik juba varakult (programmi koostamisel) huvipooltel kaasa rääkida.

Samas avalikustamise viiside puhul võib leida, et tegu on kohati vananenud lahendustega. KeHJS kohaselt teavitatakse nii KMH programmi kui ka aruande avalikustamisest:

- Ametlikes Teadaannetes (AT);
- ühes üleriigilise levikuga või ühes kohaliku või maakondliku levikuga ajalehes;
- kavandatava tegevuse asukoha vähemalt ühes üldkasutatavas hoones või kohas (näiteks raamatukogu, kauplus, kool, bussipeatus).

Tuleb arvestada, et keskmine inimene tõenäoliselt ei tea, et eksisteerib infokanal AT. Tegu ei ole süsteemiga, mille teadete avaldamist tavainimene regulaarselt jälgiks. Ilmselt ei ole see ka antud süsteemi mõte.

Lehtedes avaldatavate teadete puhul ilmuvad need üldjuhul paberlehes. Viimase viie aastaga on aga näiteks Postimehe paberlehe tiraaž langenud 20 %[9] ja näitaja on eeldatavalt ka edaspidi pidevas languses. Kohalikes lehtedes teadete avaldamist võib pidada elanike jaoks informatiivseks, sest kohalikud lehed pannakse enamasti elanikele tasuta postkasti. Samas on kohalike lehtede ilmumissagedus võrdlemisi harv ning lehe lõpuosas arvukate reateadetena avaldatavad detailplaneeringute ning mõju hindamiste teated ei pruugi informatsiooni head ja õigeaegset levikut tagada.

Teate avaldamine üldkasutatavas hoones või kohas on samuti võrdlemisi väiksele inimeste grupile leitav, sest inimesed liiguvad sageli autodega ning ei pruugi oma kodukoha infostende sageli külastada.

Samuti saavad eksperdid sageli tagasisidet, et avalikud arutelud on korraldatud ebasobival ajal ning inimestel ei ole võimalik nendele jõuda. Samas on üldjuhul keerukas korraldada arutelu töövälisel ajal, sest vajalik on ka omavalitsuse ja ametkondade esindajate kohalviibimine.

Ettepanek probleemi lahendamiseks:

1) Ühtse juhendi koostamine sotsiaalmeedia kasutamise võimaluste kohta KMH avalikustamistel, interaktiivsemate kaasamise lahenduste propageerimine. Vähemalt suurema huviga objektide puhul peaks muutuma tavaks teha avalikke arutelusid paralleelselt nii reaalse koosolekuna kui ka veebikoosolekuna, mis võimaldaks oluliselt rohkematel inimestel koosolekut jälgida. Samuti oleks asjakohane avalike väljapanekute ja arutelude teadete avaldamine otsustaja Facebookis vms kasutatavas sotsiaalmeediakanalis. Asjakohane oleks näiteks KeM koostatud e-arutelude juhendi täiendamine. Juhendit võiks täiendada ka senise kogemuse põhjal e-arutelude korraldamise osas (nt välja tuua soovitatav tehniline varustatus jms).
2) Lisada KeHJS § 16 lg 2, et teade avaldatakse ka otsustaja veebilehel (sarnaselt KSH-dele). Samas võib soovitada eemaldada kohustus avaldada teade üldkasutatavas hoones või kohas, kuna sellisel viisil jõuab teade väga piiratud osale avalikkusele.

[9] https://www.err.ee/936276/postimehe-tiraaz-langes-esmakordselt-alla-40-000

1.13 Probleemide ja lahendusettepanekute kokkuvõte

Järgnevas tabelis on esitatud 2019 aasta uuringust välja tulnud KMH süsteemi kitsaskohad nende olulisuse järjekorras koos eelneval analüüsil põhinevate lahendusettepanekutega ning lahendustega kaasneva mõju kirjeldusega. Kollasel taustal on esitatud ettepanekud, mille sisseviimist peavad analüüsi koostajad esmajärjekorras olulisteks.

Tabel 3. KMH probleemkohad, võimalikud lahendused ja lahendustega kaasnev mõju.

Probleem/kitsaskoht	Võimalik lahendus	Lahendustega kaasnevad mõjud
Menetlus		
KMH menetlus on liiga pikk: algatamine	Osaliselt lahendab probleemi alates 01.01.2020 jõustunud KeHJS muudatus (§ 26[1]), mis lubab esitada KMH algatamise taotlust enne tegevusloa taotluse esitamist. Eelnevalt oli selline lahendus võimalik ainult ehituslubade puhul. Muudatus peaks aitama eeskätt väga mahukate taotluste, nagu seda on keskkonnakompleksload ja keskkonnalubade maavara kaevandamise eriosade, koostamisel, kuid lihtsustab oluliselt algatamist ka teiste loataotluste puhul. Lahendust võiks otsustajate poolt arendajatele rohkem soovitada.	Teoreetiliselt võimaldab antud seaduse muudatus algatada KMH kiiresti ja ilma loataotlust esitamata juhtudel kui arendaja on teadlik, et KMH tuleb nagunii läbi viia ehk valdavalt kohustuslike KMH-de puhul. Probleemina võib esineda projekti kohta hindamiseks vajaliku info vähesus. Samas tugevuseks on vastavus KMH põhimõttele, et mõju hindamine tuleb teha võimalikult projekti varajases faasis, kus on võimalik leida ja hinnata projekti alternatiive.
	Kuna loa taotluse menetluse kestus sõltub sageli mitte võimuorganite menetluskiirusest, vaid kõrgekvaliteetsest taotlusdokumentide esitamisest, siis tuleb tõsta taotluste kvaliteeti. Seda aitavad teha **juhendmaterjalid ja koolitused loa taotluste koostamise osas**. Samuti võiks protsessi kiirendada Soome eeskujul eelläbirääkimiste ja -koosolekute kasutamine loataotluste puhul. Käeoleval ajal toimub otsustajate ja taotlejate vaheline suhtlus valdavalt ametlike kirjade vormis. Avatud otsene suhtlemine võiks sageli aidata pooltel teineteist paremini mõista.	Eesti puhul on enamik keskkonnalubade taotlusi sedavõrd keerukad, et loa taotleja ise enamasti loataotlust ei koosta või selle ise koostamisel ei suuda sageli tagada kvaliteeti. Taotluste kvaliteedi tõstmiseks oleks vaja vastavate koolituste/infopäevade läbiviimist ja ajakohaste juhiste koostamist. Koolitada tuleks nii potentsiaalseid loataotlejaid kui taotlusi koostavaid konsultante. Tegu on täiendavaid ressursse nõudva tegevusega. Samas kui laekuvad taotlused on kõrgema kvaliteediga, siis vähendab see neid läbivaatavate ametnike töökoormust. Tegemist on laiema meetmega, st loataotluste kvaliteedi tõstmine aitab kaudselt KMH algatamise kiirusele kaasa, kuid tõstaks eeldatavalt loataotluste menetluse kiirust.
	KMH algatamise kiirendamiseks on võimalik **siduda lahti KMH algatamise otsuse tegemine keskkonnaloa taotluse nõuetele vastavusest**. Käesoleval ajal kehtib põhimõte, et KMH algatatakse pärast loataotluse menetlusse võtmist. Menetlusse võtmiseks eeldatakse, et loa taotlus peab vastama kõigile nõuetele. See aga ei ole	Probleemina võib esineda projekti kohta hindamiseks vajaliku info vähesus. Samas tugevuseks on vastavus KMH põhimõttele, et mõju hindamine tuleb teha võimalikult projekti varajases faasis, kus on võimalik leida ja hinnata projekti alternatiive.

	alati mõistlik (nt tehase rajamisel on vajalik esitada keskkonnaloa taotlusel õhusaaste hajuvusarvutused, reoveekäitlust puudutavad andmed jpm, mis tegelikkuses peakski selguma KMH käigus). Eelistatud võimalus probleemi lahendamiseks oleks viia KeHJS-esse muudatus, mille korral oleks otsustajal võimalik **loataotluse laekumisel KMH algatada koheselt kui selgub, et vajalik on KMH läbiviimine**. See tähendaks, et KMH algatamine võiks olla võimalik **enne loataotluse menetlusse võtmist**. Loataotluse enda läbivaatamine peatub KMH algatamise korral ja loataotlus esitatakse uuesti peale KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamist. Loataotluste puhul, millel on eelduseks KOV (või mõne muu asjaomase asutuse) põhimõtteline nõusolek, on asjakohane selle küsimine enne algatusotsuse tegemist. Samuti kui loataotluse puhul kehtib mõnest muust õigusaktist tulenev menetlusse võtmisele eelneva protseduuri kohustus, siis tuleb see enne KMH algatamist läbi viia.	Lahendus vähendaks KMH algatamise korral loataotluse nõuetekohasuse tagamisega seonduvat aja- ja ressursikulu. KMH mittealgatamise korral muutust praeguse süsteemiga võrreldes ei esineks.
	Keskkonnalubade taotluste puhul oleks algatamise kiirendamiseks asjakohane taotluste vormile lisada ka infoväljad (soovitavalt valikutega), kus liigitatakse tegevus KeHJS kohaselt (määrang kas tegevus on KeHJS § 6 lg 1 kohane, kas eelnevalt on keskkonnamõju hinnatud, kas tegevus on KeHJS § 6 lg 2 kohane, kas tegevus võib mõjutada Natura alasid). Sama ettepanekut võiks laiendada ka teistele tegevuslubadele. Loa taotlejal võiks olla kohustus taotluses määratleda oma tegevuse kuuluvus KeHJS § 6 lg 1, lg 2^1 või määruse 224 tegevusalade kohaselt. Tegu ei oleks otsustaja jaoks siduva määratlusega, vaid informatiivse teabega, mis mõnevõrra lihtsustaks otsustaja tööd ning aitaks ka arendajal olla teadlik võimalikust KMH kohustusest.	Infoväljad võimaldaksid loataotlejal paremini mõista taotluse ja KMH seost, sh vajadust esitada juba taotluse juurde vajalikku teavet keskkonnamõju hindamise eelhinnangu andmiseks. Samuti võimaldaksid need otsustajal tuvastada kiiremini vähemasti kohustuslikke KMH algatamisi ja eeldatavalt kiirendada nende algatamisotsuste tegemist. Keskkonnalubade puhul kaasneb ettepanekuga KOTKAS infosüsteemi vastav arendus, millega kaasneb ressursikulu. Juhul kui ehituslubade ja projekteerimistingimuste taotluste puhul soovitakse antud võimalus luua, siis oleks selleks vajalik luua Ehitisregistrisse ehitusloa taotlustele ja projekteerimistingimuste taotlustele vastav võimalus. Tegevusega kaasneb ressursikulu.
KMH menetlus on liiga pikk: KMH eelhindamine	Arvestades eelhinnangute suurt mahtu ning eelhindamist läbiviivate otsustajate varieeruvust, oleks vajalik eelhindamise lihtsustamine otsustajate jaoks. KeA eestvedamisel on vastava rahastusotsuse tegemisel kavas välja arendada mõjude hindamise IT rakendus. Süsteemi kaudu oleksid esialgse visiooni kohaselt kättesaadavad Eestis menetletud KMH/KSH dokumentatsioon koos ruumiandmetega. Samast kohast oleksid kättesaadavad ka erinevate keskkonnaandmete andmekihid. Seega oleks asjakohane antud süsteemi hakata kasutama ka eelhinnangute jaoks ning projekt näeb ka ette eelhinnangu koostamise tööriista loomist. Visiooni kohaselt saab otsustaja tööriista alusel	Tegevus lihtsustaks otsustaja jaoks eelhindamist, kuid nõuab ressursse IT rakenduse arendamiseks. Täielikku eelhindamise automatiseerimist ei ole võimalik teha.

	veebivormi abil koostada eelhinnangu ja selle eksportida. Otsustaja saab täita etteantud veebivormi, mille juures on soovitused-suunised eelhinnangu koostamiseks ja mõjude olulisuse hindamiseks erinevate kriteeriumide alusel ning vastavad infoallikad. Otsustaja saab kaardirakendustest korraga üle kontrollida kõik piirangud ja need kanda veebivormile (pärida erinevatest kaardirakendustest tegevusala ja lähiümbruse keskkonnatingimusi ning kitsendusi, mis vaadeldaval alal on).	
	Puudub kahjuks analüüs, mis alavaldkondades kui palju eelhinnanguid tehakse ja milline on reaalne algatamiste osakaal. Täpsema analüüsi olemasolu võimaldaks argumenteeritult eelhindamise künniskoguseid korrigeerida nende künniskoguste osas, mis ei tulene KMH direktiivist või on rangemad kui direktiivis. Seega eelhindamise kohustuse vähendamiseks on asjakohane viimaste aastate eelhinnangute analüüsi läbiviimine ja selle alusel määruse 224 korrigeerimine.	Analüüsi läbiviimiseks on vaja vastavate ressursside eraldamine KeA-le või KeM-ile. Analüüsi alusel oleks võimalik argumenteeritult eelhindamise künniseid ülevaadata ja vajadusel korrigeerida ning seeläbi süsteemi eeskätt otsustajate jaoks optimeerida.
	Eelhinnangute võrdlemisi suurt arvu soodustab tegevusloa põhine KMH käsitlus. Nimelt ei anta eelhinnangut mitte kavandatavale tegevusele laiemalt vaid konkreetsele loataotlusele. Igale eelhinnangu kohustusega loataotlusele on vaja teha eraldi eelhinnang. Eelhinnangute suure arvuga seonduvat halduskoormust aitaks vähendada KeHJS vastava **erisuse võimaldamine, mis lubaks jätta eelhinnangu ja eraldiseisva KMH vajaduse otsuse andmata, kui see on juba antud mõne varasema loataotluse raames ning on jätkuvalt asjakohane**. Erisus peab kehtima ka eri otsustajate puhul.	Ettepaneku arvestamisel väheneks otsustajate jaoks halduskoormus, mis kaasneb käesoleval ajal sama tegevuse eelhinnangute dubleerimisega eri lubade andmisel. Mõnevõrra kaasneks ka loamenetluste kiirenemine, sest väheneks eelhinnangu koostamisega seonduv ajakulu.
	Eelhinnangute andmisega seonduva halduskoormuse vähendamiseks oleks vaja korrigeerida ka KeHJS § 11 lg 6, mis praegu sätestab, et kui kavandatava tegevusega kaasneb eeldatavalt oluline keskkonnamõju, jätab otsustaja selle keskkonnamõju hindamise algatamata, **kui eelhinnangust selgub**, et kavandatava tegevuse keskkonnamõju on juba KMH või KSH käigus asjakohaselt hinnatud ja otsustajal on tegevusloa andmiseks piisavalt teavet. Praegune sõnastus nõuab siiski eelhinnangu läbiviimist ka juhtudel, kus on selge, et tegevusele on juba KMH või KSH läbi viidud ning otsuse tegemiseks vajalik teave on olemas. Kuna ka eelhinnangu koostamine on üsna suure ajakuluga tegevus, siis võiks olla lubatud asjaolu välja toomine ka argumenteeritud kaalutlusena näiteks loa andmise korralduses.	Ettepaneku arvestamisel väheneks otsustajate jaoks halduskoormus, mis kaasneb käesoleval ajal eelhinnangu koostamisega tegevustele, mille suhtes on juba KMH või KSH teostatud. Mõnevõrra kaasneks ka loamenetluste kiirenemine, sest väheneks eelhinnangu koostamisega seonduv ajakulu.
	Kuna KeA on keskkonnavaldkonnas pädev asutus ja KeA hinnangul ei ole senine eelhinnangute puhul asjaomaste asutustega konsulteerimine neile andnud olulist lisaväärtust või sisendit, siis võiks lubada KeA puhul konsulteerimisnõudest	Väheneks nii KeA kui asjaomaste asutuste halduskoormus, mis on seotud keskkonnalubade eelhinnangutele seisukohtade küsimisega ja nendele seisukohtade andmisega. Teatavaks

	loobumist. Säilima peaks siiski vajaduse korral konsulteerimise võimalus ehk see peaks olema lubatud, kuid ei ole kohustuslik kui selleks vajadust ei nähta. Teiste otsustajate puhul jääks konsulteerimisnõue kehtima, kuna nende puhul puudub eeldatavalt kõrgel tasemel keskkonnaalane pädevus.	riskiks on võimalus, et keskkonnaloa taotlusel jäätakse KMH algatamata, kuid võib esineda mõju mõnes valdkonnas, kus KeA ei ole pädev asutus. Riski leevendamiseks tuleb jätta võimalus KeA-l vajadusel (kui on ebaselgus mõnes mõjuvaldkonnas) vastava asjaomase asutusega siiski konsulteerida.
KMH menetlus on liiga pikk: KMH koostamine	Programmi ja aruande koostamise etapis asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimise ja avalikustamise etapp ühildada ning aruande kooskõlastamise etapp kaotada. Enne seisukohtade küsimist ja avalikustamist peab otsustaja veenduma programmi/aruande vastavuses nõuetele. Seisukohtade küsimise ja avalikustamisel laekunud ettepaneku esitajatele tuleb arendajal vastata ning otsustajal teha osapooltega koostööd veendumaks, et ettepanekute arvestamine on olnud piisav või mittearvestamine piisavalt põhjendatud. Seisukohtade laekumisel oleks vajalik praegusega võrreldes suurem koostöö otsustaja ja teiste asutuste vahel, sest tuleb tagada, et nii ametiasutuste kui ka avalikkuse ettepanekute arvestamine on piisav ja KMH aruanne vastab õigusaktidele ning on otsuse tegemiseks piisav.	Menetluse muutmisel väheneb asjaomaste asutuste halduskoormus (väheneb kordade arv, millal aruanne esitatakse) ning oodata on menetluse märgatavat kiirenemist, seoses järjestikuste etappide vähenemisega. Samas **kasvab otsustaja vastutus**. Otsustaja peab suutma otsustada aruande nõuetele vastavuse ja piisavuse ning veenduma, et asjaomaste asutuste ettepanekuid on piisavalt arvestatud. Vajalik on seega tagada otsustajate pädevus ja tõhus koostöö otsustajate, asjaomaste asutuste, arendajate ja juhtekspertide vahel. Otsustajate vähene pädevus võib luua soodsad tingimused ebakvaliteetsete KMH-de teostamiseks.
KMH menetlus on liiga pikk: otsuse tegemine	**Üldise meetmena oleks vajalik otsustajate järjepidev koolitamine KMH teemadel**, et selgitada KMH eesmärke ning seega tõsta teadlikkust, mis küsimustele peab KMH vastused andma. Nii KMH-de kui laiemalt tegevuslubade menetluse ajamahukus on probleemiks ka ülejäänud maailmas. Ajamahukuse vastu eri riikides on võideldud nii **täiendavate ametnike palkamise** kui ka kõikvõimalike **menetluste tõhustamise** kaudu.	Tegu ei ole hästi lahendatava probleemiga. Koolitamine ja täiendavad ametnikud võivad mõnedel juhtudel otsuse tegemist kiirendada, kuid poliitilistel põhjustel venitamist ja ebapopulaarse otsuse mitte tegemise soovist tulenevat venitamist ei ole võimalik täielikult kaotada. Koolitamine nõuab täiendavaid ressursse.
KMH menetlus on liiga pikk: kaasatud haldusorganid asuvad sisuliselt kaasa rääkima hilises etapis	Lahendusena on võimalik seisukohtade esitamise ja avalikustamise etapp ühildada ja kooskõlastamise etapp kaotada. Dokumentide esitamiskordade arvu vähendamine aitab tagada, et nendele ettepanekute esitamise soovi korral tuleb seda teha nende laekumisel (on teada, et ei toimu mõne aja pärast dokumentide uuesti esitamist, mispärast võiks vastamise edasi lükata).	Kasvab otsustaja vastutus. Otsustaja peab tegema suuremat koostööd asjaomaste asutustega selgitamaks välja, kas nende ettepanekute arvestamine on olnud piisav.
KMH menetlus on liiga pikk: tähtaegu ei suudeta täita	Juhul kui ka menetlusskeemi lühendamisel esineb jätkuvalt sageli probleeme KeHJS-es esitatud KMH programmi ja aruande koostamistähtaegade täitmisega tuleks kaaluda tähtaegade ülevaatamist ja vajadusel pikendamist.	Olulist mõju ei kaasne

	Praegu kehtivate tähtaegade asemel oleks alternatiivina võimalik rakendada lähenemist, kus seiskunud KMH menetlused lõpetatakse haldusmenetluse seaduse alusel otsustaja poolt. Selline lähenemine eeldab otsustajate poolt menetluste perioodilist ülevaatamist ja arendajatega koostöös selgitamist, kas menetlus on jätkuvalt toimuv või mitte. Võimalik on küsida arendaja käest, kas KMH koostamisest on loobutud ja juhul kui seda ei ole, siis anda KMH järgmise etapi koostamiseks tähtaeg. Tähtaja mittetäitmisel on õigus otsustajal menetlus lõpetada.	Perioodilise KMH koostamise ülevaatamise sisseviimine oleks otsustajate jaoks ressursimahukam kui vajaduse korral osade menetluste pikendamine. Tähtaegade kaotamine võimaldab olukorda, kus KMH koostamine seiskub (või seda ei alustatagi) väga pikaks perioodiks, mis toob kaasa raskused KMH menetlusnõuete järgimises ja sisukvaliteedi tagamises.
Otsustajad		
Otsustajate pädevus on madal (probleem eeskätt KOV-i kui otsustaja puhul).	KMH alaste koolituste läbiviimine. Käesoleval ajal on teemat käsitlevaid koolitusi väga vähe. Koolituste korraldamisel on asjakohane kaasata KEMÜ ja ülikoole.	Nõuab täiendavaid ressursse ja KeA ning KeM poolset teema vedamist. Koolituste korraldamisel on asjakohane kaasata KEMÜ ja ülikoole. Koolituste kättesaadavuse tagamiseks ei tohi selliste koolituste hind olla kõrge. See eeldab riigipoolset koolituste vähemalt osalist rahastamist.
	Enamik KMH-sid on käesoleval ajal seotud keskkonnalubade menetlusega ning nende otsustajaks on KeA. Valitseb teatav ebaselgus, kas vajalik on eelnevalt taotleda keskkonnaluba või ehitusluba. Käesoleval ajal on ainult õhusaasteloa puhul määratud, et õhusaasteloa kohustusega paikse heiteallika käitaja peab enne vastava heiteallika ehitusloa taotlemist omama õhusaasteluba. Teiste keskkonnalubade puhul see õigusaktides määratud ei ole. Vajalik on ühise lähenemise sisseviimine nõudena, et **keskkonnaluba tuleks taotleda enne ehitusluba.**	Muudatus vähendaks KOV-ide poolt menetletavate KMH-de hulka ning suurendaks vähesel määral KeA menetletavate KMH-de hulka. Samas aitaks see kaasa KMH menetluse korrektsuse ning kvaliteedi tagamisele. Ei ole realistlik, et väiksemate KOV-ide puhul oleks võimalik tagada kõrge pädevusega KMH menetluse läbiviimist, sest reaalne läbiviidavate KMH-de arv ühes KOV-is on lihtsalt väga väike.
KMH sisu		
KMH aruannete pealiskaudsus	Viia läbi koolitusi KMH teemadel (KMH eesmärk ja fookus, KMH menetlus jms) otsustajate, ekspertide ja asjaomaste asutuste teemaga kokkupuutuvate ametnike seas. Arvestades ametnike võrdlemisi sagedase vahetumisega on vajalik koolitusi korrata regulaarselt.	Nõuab täiendavaid ressursse ja KeA ning KeM poolset teema vedamist. Koolituste korraldamisel on asjakohane kaasata KEMÜ ja ülikoole.
	Propageerida keerukamate KMH-de hangetel etapilist korraldamist st hankida eraldi KMH programmi ja aruande koostamine. Kahe etapiline hange võimaldaks arvestada paremini vajaminevate uuringute mahuga ja tõsta seega KMH aruannete kvaliteeti. Soovitada võiks analoogse hankejuhendi koostamist kui on koostatud ruumiliste planeeringute hangete läbiviimiseks. **Tugevalt ebasoovitavaks võiks pidada hankeid, kus hanketingimustes on kirjas, et hind peab sisaldama kõiki**	Vajalik on riigiasutuste poolne eestvedamine antud teema juurutamiseks. Juhendi koostamine nõuab täiendavaid ressursse ja KeA ning KeM poolset teema vedamist.

	KMH (või KSH) koostamiseks vajalikke uuringuid, mida otsustaja hanke läbiviimisel isegi ei proovi määrata. Juhul kui KMH/KSH hankimisel ei ole võimalik alusuuringute vajadust täielikult määrata, siis tuleb hange viia läbi etapiliselt või näha ette lisatöödele nt tunnihind.	
	KMH süsteemi ühtlustamiseks, KMH-de andmete paremaks kättesaadavuseks ja KMH-de menetluseks oleks vajadus praeguse eri ametiasutuste vaheliselt killustatud süsteem koondada ühtsesse andmebaasi. Ühtne süsteem võimaldaks kergemini leida samas valdkonnas ja/või piirkonnas tehtud KMH-sid ning võrrelda nende järeldusi/seiretingimusi jms. Selleks, et süsteem ei muutuks ainult digitaalseks raamatukoguks, oleks oluline andmete võimalikult suur töödeldavus/masinloetavus. Samuti oleks oluline tulevikus ka menetlustoimingute läbiviimise võimaldamine süsteemi abil nt saaks asjaomaste asutuste seisukohtade esitamise, neile otsustaja poolt omapoolsete seisukohtade esitamise ja juhteksperdi/arendaja poolt ettepanekute arvestamise koondada ühele platvormile. Süsteem aitaks kaasa ka ekspertidega seotud info koondamisele, mis aitaks kaasa litsentseerimisel kaalutletud otsuste tegemisele.	Nõuab täiendavaid ressursse süsteemi väljaarendamiseks ja KeA ning KeM poolset teema vedamist.
	Tõhustada koostööd juhtekspertide ja otsustajate vahel. Viia läbi ühisarutelusid/koolitusi peamiste otsustajate ja juhtekspertide vahel. Otsustajad saaksid väljendada oma ootusi tööde kvaliteedi osas ja juhteksperdid saaksid ootusi arvestada tööde koostamisel. Seeläbi võiks oodata otsustaja poolset rahulolu kasvu KMH-de kvaliteedi osas.	Nõuab vastavat tahet mõlema huvigrupi poolt ning tegevuseks täiendavate ressursside eraldamist.
	Soovitada võib otsustajatel KMH algatamise otsuses (eeskätt kohustuslike KMH-de puhul, mille puhul puudub eelhinnang) anda ka lühike kirjeldus, mida otsustaja peab kavandatava tegevuse olulisteks mõjudeks ja milliste uuringute vajadust nähakse. See aitaks paremini KMH hankel vajalikke ressursse planeerida ja seeläbi KMH kvaliteeti eeldatavalt tõsta. Samuti lihtsustaks see otsustaja ootustele vastava KMH programmi koostamist.	Tegu ei ole oluliselt halduskoormust tõstva tegevusega. Otsustaja peaks küll algatamise korralduse koostamisel tegevuse võimalikud mõjud enda jaoks läbi mõtlema ja kirja panema, kuid tegu võiks olla lühida kirjeldusega, mitte eelhinnangu mahus hindamisega.
Vastandlike huvide tasakaalustamise	**KMH eesmärkidest lähtuvalt ei saa huvide tasakaalustamine kuidagi olla KMH juhteksperdi või laiemalt KMH ülesanne**. **KMH ülesanne ei ole teha otsust kavandatava tegevuse osas.** Otsuse langetamine ja sellega kaasnev kaalutlus on otsustaja ülesanne ja vastutus. Otsustega käib reeglina kaasas erinevate osapoolte erinevate huvide arvestamine ning KMH on loodud kui instrument eeskätt looduskeskkonnale avalduvate aspektide kaalutlusotsuse sisendina.	Probleem ei ole lahendatav.

Keskkonnaseisundi kohta käivate andmete kättesaadavus, mis pärsib kumulatiivsete mõjude hindamist	Vajalik on keskkonnaseire ja -uuringute valdkonnas riigi poolt tervikliku asutusteülese kontseptsiooni olemasolu, mitte projektipõhine lähenemine. Kogutavad andmed peavad olema vabalt (see tähendab ka töödeldavas formaadis) kättesaadavad ja eelistada tuleb nende koondamist ühte kohta.	Nõuab ressursse ja asutustevahelist tihedat koostööd, mida on keerukas saavutada.
Natura hindamine		
Natura hindamise menetluse eraldi loomise vajadus	Koostamisel on KeM tellimusel eraldi analüüs Natura hindamise menetluse eraldi läbiviimise võimaldamiseks.	Eraldiseisva Natura hindamise puhul tuleb arvestada, et see on rakendatav ainult juhtudel, kus olulist keskkonnamõju muudele valdkondadele ei ole oodata, kuid ei ole välistatud mõju Natura alade terviklikkusele või kaitse-eesmärkidele.
Järelhindamine		
Järelhindamine ei toimi	Rakendada järelhindamiste osas samuti saastaja maksab põhimõtet. Järelhindamise aruande esitamise kohustuse saaks panna KMH alusel väljastatud tegevusloasse, milles juba praegu kehtestatakse seirekohustused. Antud lahendus eeldab KMH aruandes selge seirekava esitamist, mis seejärel kehtestataks tegevusloa andmisel tegevusloa lisa või tegevusloa tingimustena. Seirekava ei näeks sealjuures ette mitte ainult seiret, vaid selle asjakohasuse puhul ka järelhindamise aruande esitamise vajadust. Arendaja (vajadusel konsultandi abiga) koostab ja esitab seirekava kohase järelhindamise aruande, misjärel tegevusloa andja selle avalikustab ning vajadusel muudab tegevusloa nõudeid. Järelhindamise aruanne esitatakse ka KMH juhteksperdile ja selle tulemusi saab arvestada litsentsi pikendamise ja kehtetuks tunnistamise menetluste korral (KeHJS § 15 lg 9 p 4)Järelhindamise aruande esitamise kohustus on asjakohane eeskätt suuremate ja olulist keskkonnamõju põhjustavate projektide puhul. Eraldi tähelepanu vajavad projektid, mis on seotud Natura aladega. Järelhindamist on asjakohane kavandada KMH-de puhul, mille käigus on hindamisel tuvastatud **olulise mõju** esinemise võimalus (nt piirväärtuse ületamise või sellele lähedaste tasemete tekke võimalus). Juhul kui KMH kavandab leevendusmeetmeid ilma milleta oleks tõenäoline olulise mõju esinemine, siis tuleb järelhindamises hinnata ka leevendusmeetmete toimivust. Järelhindamise läbiviimine on eeskätt asjakohane kui leevendavate meetmete tõhusus on ebaselge. Projektide puhul, mille puhul olulise keskkonnamõju esinemist ei ole KMH alusel oodata, ei ole asjakohane ka järelhindamise aruande esitamine. Järelhindamise aruande esitamise või esitamata jätmise vajaduse ettepanek oleks asjakohane teha KMH aruandes.	Vajalik on KeHJS muutmine järelhindamise korraldamise osas. Kaasneb täiendav ressursitarve, sh nii seadusloomega seotud halduskoormus kui ka edaspidi arendajate resurssikulu järelhindamise läbiviimisega seoses. Samas toimiv järelhindamise süsteem aitaks siduda KMH järeldusi seire tulemustega ning parandaks seega eeldatavalt pikaajalises plaanis KMH kvaliteeti.

	Aruande esitamise kohustus määratakse tegevusloas. Lubatud peaks olema ka ühiste järelhindamise aruannete esitamine (nt mitme KMH objektiks olnud kaevandusloa raames esitatakse ühine järelhindamise aruanne). Eelnevalt väljapakutud lahenduse rakendamisel tuleks koostada järelhindamise läbiviimiseks juhendmaterjal, mis käsitleks järelhindamise aruande soovituslikku sisu ja ülesehitust. Alternatiivina võiks toimuda mõne nö piloot järelhindamise läbiviimine.	
	Alternatiivseks lahenduseks oleks jätkata praeguse põhimõttega, et järelhindamist viib läbi otsustaja (vajadusel näiteks koostöös Keskkonnaagentuuriga ja konsultantidega). Järelhindamist võiks sellisel juhul teostada tegevuslubade alusel laekuva seire alusel valikuliselt ja tegevusalade põhiselt. Näiteks viidaks sellisel juhul läbi järelhindamine korraga mitmele sarnasele KMH-le ja sellega seonduvale projektile (kaevandused, paisud, tuulepargid, Natura alasid mõjutavad projektid jms). Selline mitme projekti ühine järelhindamine annaks kindlasti suurema sisendi edasiste samalaadsete KMH-de koostamisele. Eesmärgiks võiks võtta igal aastal vähemalt ühte tegevusala puudutava järelhindamise läbiviimise.	Lahendus nõuaks järelhindamise koostamiseks täiendavate ressursside eraldamist otsustajatele.
KMH juhteksperdi nõuded		
KMH osapooltel on erinevad vaated eksperdi rolli osas	Kuna Eesti KMH protseduur tuleneb otseselt KMH direktiivist, siis ei ole võimalik praegust eksperdi rolli oluliselt muuta – teatav seotus arendajaga jääb alles. Eksperte puudutavad litsentseerimisnõuded ja sellega kaasnev vastutus on juba praegu Eestis, erinevalt ptk 3 vaadeldud teistest EL riikidest, range, siis selle osas tingimuste karmistamise kavandamist käesolev töö otstarbekaks ei pea.	Probleem ei ole lahendatav.
Juhtekspertide vähesus	Praegu peab isik neljal korral olema osalenud KMH-s või detailplaneeringu KSH-s juhteksperdina. Arvestades viimasel 5 aastal algatatud ja lõpule jõudnud KMH-de ja detailplaneeringute KSH-de koguarvu (37+16=53[10]), siis eeldab 4 KMH/DP KSH juhtimine reaalselt konsultatsioonieettevõtete sisest väga kaalutletud tööjaotust, võimaldamaks kõigil ekspertidel litsentsi säilitamist. Väiksemaks kui käesoleval ajal olev juhtekspertide arv ei ole tõenäoliselt mõistlik sellel langeda lasta. Võimalik oleks asendada KMH juhtimiste nõue tingimusega, et isik peab olema osalenud vähemalt **2 korral** KMH-s, eriplaneeringu detailse lahenduse KSH-s või DP KSH-s juhteksperdina.	Olulist negatiivset mõju pole ette näha, ka kahe KMH juhtimine tagab eksperdi pädevuse valdkonnas. Muudatus võimaldaks ekspertide arvu hoida vähemalt samal tasemel praegusega.

[10] KMH-de ja KSH-de arv põhineb Ametlike Teadaannete teadete statistikal, DP KSH-de osas võib esineda teatavaid ebatäpsusi, sest Ametlikes Teadaannetes teadete avaldamine ei pruugi anda täielikku ülevaadet KSH-dest.

	Alternatiivse lahendusena on võimalik jätta kehtima praegused nõuded ja pikendada KMH litsentsi kehtivusaega nt 7 aastale.	
	Uue litsentsi taotlemisel kehtib nõue, et isik peab olema viie aasta jooksul osalenud vähemalt neljal korral sisulise eksperdina eksperdirühma töös. Antud nõude juures võiks kaaluda **asendustingimuse lubamist**. Võiks olla lubatud ka nö samaväärne pädevus ehk näiteks võiks isik tingimuse täita ka kui on aktiivselt osalenud mõju hindamistes mõne muu osapoolena (eelkõige otsustajana).	Muudatus võimaldaks ametnike ja juhtekspertide roteerumist (käesoleval ajal saab juhtekspert minna nt KeA-sse või KeM-i tööle, kuid vastupidine karjäärimuutus on raskendatud). Samaväärse pädevuse olemasolu otsustamine toimuks litsentsikomisjoni kaalutlusõigusena ehk litsentsikomisjonile lisanduks kohustus hinnata taotluse juures asendustingimuse täitmist.
	Laiemalt oleks jätkuvalt asjakohane KMH litsentsi asendamine kutsestandardi ja kutse andmise korraga sarnaselt teistele samalaadsetele tegevustele. Antud lahenduse üle on nii KMH litsentsi kui KSH hindamisõiguse kontekstis korduvalt arutletud ja see nõuab kutsestandardi koostamist ning hilisemat kutse järjepidevat väljastamist. Juhul kui kutsestandardi väljatöötamine võetakse ette oleks asjakohane see koostada nii KMH kui KSH juhtekspertidele (kas siis ühise kutsena või kahe eraldi kutsena).	Tavapäraselt tegeleb kutse väljastamine vastav erialaliit ehk antud juhul KEMÜ. Kutsestandardi sisseviimine suurendaks seega KEMÜ tööd ning vähendaks KMH litsentsikomisjoniga seotud asutuste tööd, sest vajadus litsentsikomisjoni järele kaoks. KEMÜ pole senini kutsestandardi väljatöötamist oma prioriteediks võtnud. Põhjuseks on ilmselt võrdlemisi väike liikmeskond ja sellest tingituna kutse omamisest huvitatud isikute vähesus. Samuti asjaolu, et küsimus on juba KMH litsentsiga lahendatud.
KMH juhteksperdi kogemuse nõue ei arvesta vanemapuhkuse vms eemalviibimise võimalusega	Võimaldamaks vanemapuhkusel viibimist ja litsentsi säilitamist vanemapuhkuselt naasmisel tuleks võimaldada litsentsi ajutist peatamist vastava taotluse alusel kuni kolmeks aastaks.	Muudatusega kaasnevaks negatiivseks mõjuks võib lugeda võimalikku eksperdi pädevuse langust litsentsi peatumise perioodil, kuid arvestades ajutise peatamise perioodi pikkust ei saa seda pidada kriitiliseks.
Muu		
Vananenud avalikustamismeetodid	Ühtse juhendi koostamine, interaktiivsemate kaasamise lahenduste propageerimine.	Uute kaasamisvahendite kasutamine võib kaasa tuua vanemaealiste väiksema kaasamise. Seega tuleks kasutusele jätta ka praegused nö traditsioonilised meetodid (nt teha paralleelselt veebiarutelusid ja kohapealseid arutelusid). Juhendi koostamine nõuab täiendavaid ressursse.

2 KSH süsteem Eestis

Võrreldes KMH süsteemiga, on KSH süsteem Eestis tunduvalt mitmekülgsem. Väga erinevad on nii dokumendid, millele KSH algatatakse, kui ka menetlus, mis jaguneb vastavalt dokumendi iseloomule KeHJS ja PlanS vahel. Samuti on tunduvalt keerukam saada ülevaadet teostatud KSH-dest, kuna erinevate dokumentide etappide teavitamine ei ole ühetaoliselt reguleeritud. Järgnevalt on siiski püütud viimase 5 aasta jooksul menetletud KSH-de osas anda ülevaade tuginedes peamiselt Ametlikest Teadaannetest leitavale infole. Arvestama peab, et seoses PlanS nõuete ja Ametlike Teadaannete süsteemi eripäradega ei pruugi järgnevas ülevaates kajastuda kõik viimase 5 aasta KSH-d.

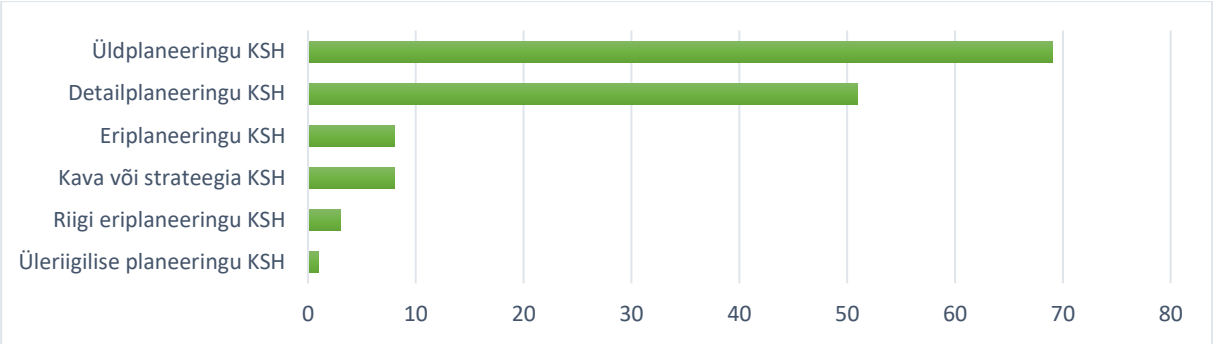
Probleemide täpsustamiseks ja lahenduste leidmiseks keskkonnamõju strateegilisel hindamisel on käesoleva töö raames viidud läbi juhtumanalüüs kaheksa viimasel viiel aastal läbiviidud KSH osas, kaardistamaks täiendavaid võimalikke probleeme ja lahenduskohti. Juhtumanalüüsi valiti pärast 01.07.2015 algatatud KSH-d, mille aruanded olid analüüsi läbiviimise ajaks nõuetele vastavaks tunnistatud või koos planeerimisdokumendiga vastu võetud. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute puhul võeti nende vähesuse tõttu valimisse kõik KSH aruande staadiumisse jõudnud eriplaneeringud. Valiku koostamisel lähtuti soovist hõlmata erinevate osapooltega seotud strateegilised dokumendid, mis hõlmaksid kõiki peamisi strateegilise dokumendi liike. Juhtumanalüüsi hõlmatud KSH-d olid järgnevad:

1. Kose valla üldplaneeringu keskkonnamõju strateegiline hindamine;
2. Muhu valla üldplaneering keskkonnamõju strateegiline hindamine;
3. Kiirgusohutuse riikliku arengukava 2018-2027 keskkonnamõju strateegiline hindamine;
4. Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 keskkonnamõju strateegiline hindamine;
5. Auvere tuulepargi kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukohavaliku keskkonnamõju strateegiline hindamine;
6. Kukruse aherainemäe ümberpaigutamise kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukohavaliku keskkonnamõju strateegiline hindamine;
7. Saarde valla tuulikuparkide P14, P15, P16 detailplaneeringute keskkonnamõju strateegiline hindamine;
8. Narva-Jõesuu Suur-Lootsi tn 1, 1c, 1d, 5, 7 ja 9, Tuletorni tn 1 ja Supelrand R1 kinnistute ja selle lähiala detailplaneeringu keskkonnamõju strateegiline hindamine.

Juhtumanalüüsi käigus analüüsiti KSH-de dokumentatsiooni (algatamiskorraldus, KSH väljatöötamise kavatsus/programm, KSH aruanne, laekunud ettepanekute arvestamise ülevaated, strateegiline dokument). Vajadusel täpsustati KSH protsessi puudutavaid küsimusi KSH osapooltega.

2.1 Menetlus

Alates 01.07.2015 kuni 01.10.2020 on Ametlike Teadaannete alusel algatatud 140 KSH-d. Seoses haldusreformiga on peamiseks KSH hindamisobjektiks olnud üldplaneeringud, millele on KSH algatatud 69 korral. Loogiliselt järgnevad detailplaneeringute KSH-d (51 algatamist). Oluliselt vähem viiakse läbi KSH-d erinevatele strateegilistele arengudokumentidele (8 algatamist). Tõusvaks trendiks võib pidada kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu KSH-sid (8 algatamist). Üksikute algatamistena on esindatud ka riigi eriplaneeringud (3) ja üleriigiline planeering (1 – mereala planeering).



Joonis 8. KSH algatamisobjektid viimasel 5 aastal.

Algatatud KSH-dest aruande nõuetele vastavaks tunnistamiseni või ruumilise planeeringu vastu võtmiseni on jõudnud 28 KSH-d ehk u 20 %, sellest 16 DP KSH-d, 7 ÜP KSH-d, 3 kava/strateegia KSH-d ja kaks kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu I etappi.

Vähemalt 11 algatatud KSH osas on hiljem tehtud otsus KSH algatamise vajaduse puudumise kohta vms otsus KSH peatamiseks. Tõenäoline on ka, et mitmed KSH-d on peatunud seoses SPD enda menetluse seiskumisega. Sageli selliste planeeringute ja KSH-de menetlust otseselt ei lõpetata, vaid nad lihtsalt nö surevad välja.

KSH menetlusaega on oluliselt keerukam määrata kui KMH-de menetlusaega. KSH algatamisele kulunud aega ei ole otseselt võimalik hinnata, sest üldplaneeringute, üleriigiliste planeeringute ning kavade/strateegiate puhul ei toimu nö klassikalist algatamist taotluse alusel. Detailplaneeringute puhul on aga algatamisele kulunud aega keerukas hinnata, kuna puudub ühtne süsteem, mis koondaks planeeringute algatamise taotlusi ning näiteks detailplaneeringu algatamise menetluskord (ja sellest tulenev ajakulu) võib omavalitsustes oluliselt erineda. Planeeringute infosüsteemi arendamine hakkab tõenäoliselt tulevikus pakkuma paremat ülevaadet planeeringute menetlusest.

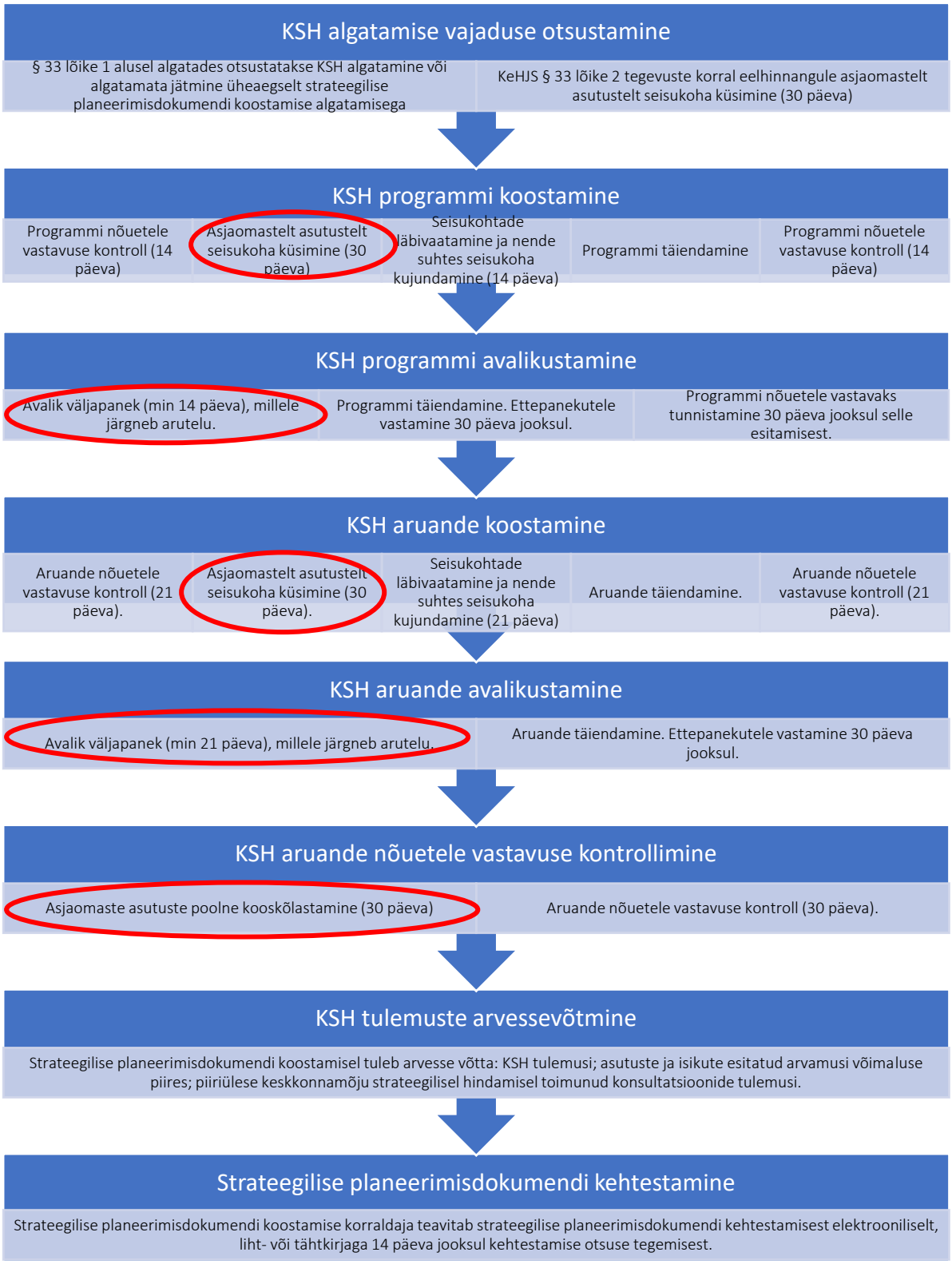
Eelnevast lähtuvalt on käesolevas töös KSH menetlusajana käsitletud otseselt KSH läbiviimiseks kuluvat aega ehk aega KSH algatamisest aruande nõuetele vastavaks tunnistamiseni/planeerimisdokumendi vastu võtmiseni. **KSH keskmine menetlusaeg on olnud 33 kuud**, minimaalselt on KSH suudetud läbi viia 7 kuuga ning maksimaalselt on selleks kulunud 58 kuud.

KSH menetlusaja pikkust 2019 aasta uuring otseselt olulise probleemkohana ei kaardistanud. SPD-de puhul toimub KSH menetlemine paralleelselt dokumendi enda menetlusega. Seega ei ole võimalik sageli eristada kas protsessis esinevad viivitused seonduvad SPD-di enda menetlusega või KSH-ga.

KSH menetlus jaguneb käesoleval ajal kahe seaduse vahel. Arengukavade, programmide, strateegiate menetlust reguleerib KeHJS ja ruumiliste planeeringute menetlust planeerimisseadus. Planeerimisseaduse kohaste dokumentide ja KSH-de menetluse kohta on Rahandusministeerium koostanud menetluse skeemid, mis on leitavad https://planeerimine.ee/juhendid-ja-uuringud/menetlused/. Planeeringute puhul on planeerimisdokumendi koostamise menetlus tugevalt integreeritud KSH menetlusega ning PlanS kohase KSH menetluse muutmine muudaks ka planeeringudokumentide endi menetlust. KSH **menetluse osas** keskendub **käesolev töö eeskätt KeHJS kohasele KSH menetlusele**, sest PlanS muudatusettepanekud vajaksid ka PlanS kohaste probleemide detailsemat analüüsi sarnaselt 2019 a KMH/KSH uuringule. Selline uuring aga puudub.

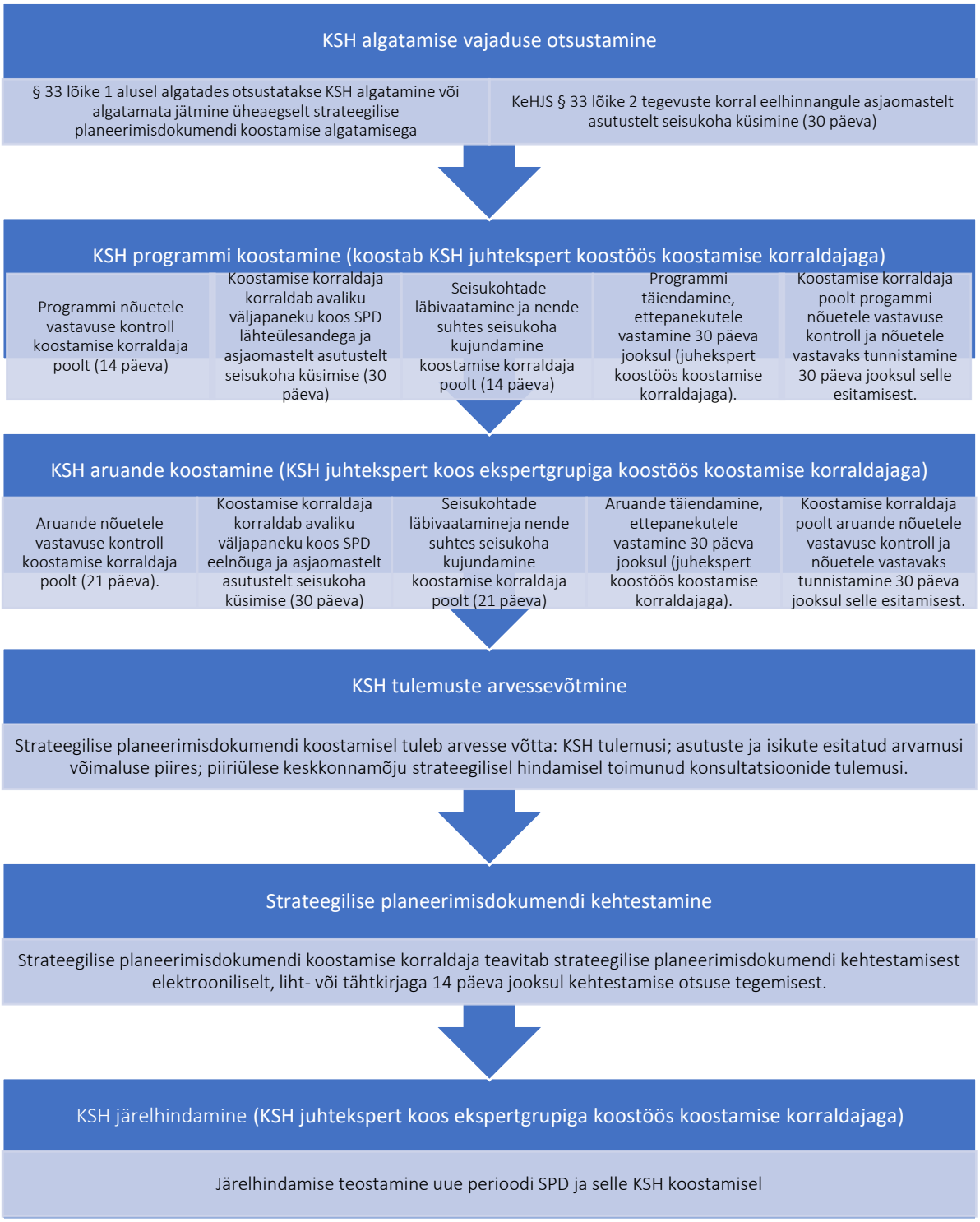
KeHJS kohane ehk arengukavade/strateegiate/kavade KSH menetlus on põhimõtteliselt sama KMH menetlusega. SPD puhul menetluste ühilduvust ei esine, sest SPD koostamist ennast võivad reguleerida erinevad õigusaktid või siis otsene koostamise regulatsioon puudub. SPD-dest suurima osa moodustavad valdkonna arengukavad, mille koostamist reguleerib Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määrus nr 117 „*Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord*“. Määrus ei määra seoseid KSH läbiviimisega ega pane paika ka otseselt valdkonna arengukavade koostamise/avalikustamise menetlust. SPD-de puhul, mille puhul algatatakse ka KSH, oleks asjakohane menetluse läbiviimisel arvestada seega KeHJS nõudeid, kuna dokumentidel endal

kindel menetluskord puudub. Tagamaks tugevamat integreeritust võiks soovitada **KeHJS täiendamist läbivalt nõuetega, et KSH programmi menetlus tuleb läbi viia koos SPD lähtedokumendiga ja KSH aruanne koos arengudokumendi eelnõuga**. Käesoleval ajal otseselt vastav nõue seaduses puudub ning sageli saadetakse asjaomastele asutustele seisukohtade küsimiseks ainult KSH programm või aruanne ning SPD eelnõud ei lisata.



Joonis 9. KSH menetlusskeem kehtiva KeHJS alusel. Punaste ringidega tähistatud konsulteerimise etapid.

Kuna KeHJS kohane KSH menetlusskeem on etappidelt kattuv KMH menetlusskeemiga, siis on **asjakohane rakendada ka ptk 1.1.2 kohaseid ettepanekuid protsessi ajakulu ja halduskoormuse vähendamiseks**. Vaadeldes juhtumanalüüsi hõlmatud arengukavade menetlust, siis erinevalt KMH-dest võib täheldada tunduvalt madalamat huvi KSH suhtes avalikkuse poolt. Mõlema arengukava kohta laekusid KSH aruandele asjaomaste asutuste seisukohtade küsimisel täiendusettepanekud, kuid ükski asjaomane asutus ega avalikkus KSH osas avalikustamisel ettepanekuid ei esitanud. Samuti ei laekunud olulisi ettepanekuid kooskõlastamise käigus.



Joonis 10. KeHJS kohase KSH menetlusskeemi ettepanek.

Menetluse muutmisel säilib praeguse KSH süsteemi ülesehitus ehk SPD koostamise korraldajal säilib KSH protsessis juhtroll. Kuna kaob KSH aruande kooskõlastamise etapp, siis kasvab SPD koostamise korraldaja vastutus võrreldes praegu toimiva süsteemiga. SPD koostamise korraldaja peab veenduma asjaomaste asutustega ja juhteksperdiga koostöö tegemise abil KSH nõuetele vastavuses, sh õigusaktidele vastavuses ja piisavuses otsuse tegemiseks. Seega SPD koostamise korraldaja halduskoormus KSH koostamisse sisulise panustamisega seonduvalt kasvab. Lisandub vajadus lisaks asjaomaste asutuste seisukohtadele ka avalikkuse ettepanekute osas omapoolse arvamuse kujundamiseks. Samas eeskätt lihtsamate ja vähem vaidlusi põhjustavate KSH-de puhul väheneb otsustaja jaoks vajadus dokumentide mitmekordseks väljasaatmiseks ja laekuvate vastuste ülevaatamiseks. Skeem näeb ette, sarnaselt ruumilistele planeeringutele käesoleval ajal kehtivale põhimõttele, et asjaomaste asutuste seisukohtade küsimisel ja avalikustamisel peab KSH-ga koos olema ka SPD vastava etapi dokumendi versioon. Sealjuures peaks KSH programmi koostamine, seisukohtade küsimine ja avalikustamine käima koos SPD esimese etapiga (lähteülesanne vms). Vältida tuleks lahendust, kus KSH programm koostatakse faasis, kus SPD enda eelnõu on juba koostatud.

Menetluse muutmisel väheneb asjaomaste asutuste halduskoormus (väheneb kordade arv, millal aruanne esitatakse). Samuti on etappide ühildamise tagajärjel oodata menetluse kiirenemist. Samas kasvab SPD koostamise korraldaja vastutus. Oluline on koostöö ettepanekute esitajate, SPD koostamise korraldaja ja juhteksperdi vahel.

Skeemi rakendamine aitab kaasa juhteksperdi rolli suurendamisele SPD koostamisel.

Planeerimisseaduse kohased menetlused on tugevas seoses ruumiliste planeeringute enda menetlusega ning seega muudatusettepanekud eeldaks ka ruumiliste planeeringute menetluse muudatusi, mis vajab täiendavat analüüsi ning soovitavalt sarnast probleemide kaardistamise alusanalüüsi nagu on teostatud KSH osas.

Juhtumanalüüsi hõlmatud ruumiliste planeeringute KSH-de puhul on ettepanekuid nii dokumendi enda kui ka kas otseselt või kaudselt KSH osas laekunud kõigis menetluse etappides, mil ettepanekute esitamine on võimalik. SPD-de eripära arvestades on sageli küll ettepanekuid rohkem dokumendi enda kohta, mida võib pidada ka igati asjakohaseks. Samuti võib täheldada, et mida kõrgema tasandi ruumilise planeeringuga on tegu, seda rohkem esineb selle kohta ka ettepanekuid. Samas arengukavad jt SPD-de puhul sõltub ettepanekute hulk suuresti dokumendi valdkonnast. Detailplaneeringute KSH-de avalik huvi ja ka asjaomaste asutuste huvi sõltub suuresti detailplaneeringuga kavandatavast tegevusest ja selle asukohast.

2.2 Mõju hindamise osapoolte rollid protsessis

2.2.1 Juhteksperdi roll

KSH juhteksperdi roll KSH protsessis on koostada KSH programm ja aruanne ning anda hinnanguid keskkonnamõjude esinemise, sh nende olulisuse osas. PlanS kohaste ruumiliste planeeringute puhul ei ole juhteksperdi ülesanne tegelikkuses KSH väljatöötamise kavatsuse koostamine. **Reaalses praktikas koostab juhtekspert valdavalt ka väljatöötamise kavatsuse.** Seda eeskätt detailplaneeringute ja eriplaneeringute KSH-de puhul. Üldplaneeringute KSH väljatöötamise kavatsuste osas esineb nii KSH juhteksperdi koostatud dokumente kui ka omavalitsuse enda koostatud dokumente.

KSH juhteksperdi roll on koordineerida KSH ekspertrühma tööd. Erinevalt KMH-st ei ole KeHJS-es KSH osas juhteksperdi vastutus seaduses otseselt määratud ning hindamisõigusest ilma jätmist seadus ette ei näe. Kuna detailplaneeringute KSH-d-e puhul on nõutav KMH litsents ning detailplaneeringute KSH-d lähevad ka litsentsi pikendamisel juhteksperdi juhitavate hindamistena arvesse, siis ilmselt oleks asjakohane litsentsiga seotud vastutuse (litsentsi kehtetuks tunnistamist või kehtivuse pikendamisest keeldumise) punkte laiendada ka detailplaneeringute KSH-dele.

2.2.2 Strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja

KSH eest vastutab ja sellega seotud kulud kannab SPD koostamise korraldaja. Valdavaks koostamise korraldajaks on kohalikud omavalitsused. Planeeringu koostamise korraldaja võib ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu (seega detailplaneeringu või eriplaneeringu) KSH kulude kandmiseks sõlmida lepingu planeeringu koostamisest huvitatud isikuga.

SPD koostamise korraldaja ülesanne on ka KSH programmi ja aruande avalike väljapanekute ning seejärel avalike arutelude korraldamine. PlanS kohaselt on planeeringu koostamise korraldaja ülesanne koostada ka KSH väljatöötamise kavatsus.

2019 a uuring pidas KSH üheks oluliseks probleemiks otsustajate sisulist pädevust. Eelkõige peeti probleemseks kohalike omavalitsuse ametnike vähest teadmist KSH metoodikatest ning võimalikest keskkonnamõjudest.

Ettepanekud probleemi lahendamiseks:

1) Viia läbi koolitusi KSH teemadel (eelhinnangu koostamine, KSH läbiviimine, KSH eesmärk ja fookus jms) otsustajate seas. Arvestades ametnike võrdlemisi sagedase vahetumisega on vajalik koolitusi korrata regulaarselt.

2.2.3 Arendaja/huvitatud isiku roll

KeHJS ja PlanS ei määra KSH puhul arendaja/huvitatud isiku rolli, peale PlanS kohase võimaluse, et huvitatud isik võib katta KSH kulud planeeringute puhul, mis on ehitusprojektide koostamise aluseks. Kõrgema taseme planeeringute ja arengudokumentide puhul arendaja/huvitatud isik on sama kui koostamise korraldaja. Madalama taseme planeeringute (detailplaneering ja ka eriplaneering) puhul on reaalselt arendaja ülesanne anda ka infot kavandatava tegevuse osas ning vastutus seisneb peamiselt planeeringu ja KSH rahastamises.

2.3 KSH juhtekspertide usaldusväärsus ja pädevusnõuded

2019 a uuring pidas KSH üheks kitsakohaks pädevate juhtekspertide kättesaadavust. Juhtekspertide usaldusväärsuse ja pädevusnõuete osas uuring olulisi probleeme ei tuvastanud. Väikses ülekaalus oli arvamus, et ka KSH juhteksperte võiks litsentsida, kuna sel juhul oleks pädevuse tõestamine kergem. Detailplaneeringute KSH puhul tegelikkuses KMH litsentsi omamise nõue kehtib.

Sõltumata litsentsinõude puudumisest (va detailplaneeringute KSH osas), on sisuliselt pädevate juhtekspertide kättesaadavus muutunud väljakutseks. Täiendava litsentsinõude kehtestamine võib olukorda veel halvendada ja seega seda käesolevas analüüsis ka välja ei pakuta. Probleem KSH ekspertide kättesaadavuse osas on eeskätt terav käesoleval ajal, mil paljud omavalitsused üheaegselt oma üldplaneeringuid koostavad ja uuendavad. Probleem ei ole kiirelt lahendatav, sh ei pakuks lahendust pädevusnõuete muutmine, ülikoolidega koostöö tegemine uute juhtekspertide koolitamisel vms. Juhteksperdid on seoses haldusreformi järgse massilise üldplaneeringute koostamisega lihtsalt tugevalt ülekoormatud ning antud olukorra jätkumist võib oodata kindlasti veel paar aastat. Pärast üldplaneeringute koostamise lõppemist on oodata valdkonnas töökoormuse langemist ja olukorra normaliseerumist. Käesoleval ajal KSH-de läbiviimisel tuleb tellijatel arvestada oluliselt kõrgemate hindade ning ajakuluga. Samuti võib probleemsetele objektidele (nagu metsanduse arengukava KSH hanked on tõestanud) KSH eksperdi leidmine olla väljakutseks, sest juba niigi ülekoormatud ekspertidel on tekkinud võetavate tööde osas teatav valikuvabadus. Arvestades juba esinevat ekspertide vähesust, siis **pädevusnõuete karmistamine ei ole käesoleval ajal asjakohane**. Samuti ei ole esinenud otseseid ettepanekuid pädevusnõuete leevendamiseks.

KSH juhtekspertide pädevusnõuete osas võiks siiski soovitada vastava registri loomist. Selleks, et lihtsustada ekspertidel oma pädevuse tõendamist ja ka KSH hankijatel paremat KSH juhtekspertide leidmist, oleks asjakohane koondada juhtekspertide andmed ühtsesse registrisse. See vähendaks vajadust iga KSH puhul tõendada eksperdil oma pädevusnõuetele vastavust ning SPD koostajal selle

kontrollimist. Registrisse kandmise otsustamine saaks olla KMH litsentsikomisjoni otsustus ning registreering saaks praeguste pädevusnõuete alusel kehtida 5 aastat, misjärel saaks registreeringut pikendada juhul kui 5 aasta jooksul on osaletud vähemalt neljas KSH-s sisu- või juhteksperdina. Juhul kui KMH litsentsi kehtivust pikendatakse käesolevas töös tehtud ettepaneku kohaselt 7 aastale, siis oleks asjakohane ka KSH juhteksperdi registreering anda 7 aastaks.

Arvestades KSH-de väga laia käsitlusala, siis eraldi eksami ja sellega kaasnevat litsentsinõuet ei pea käesoleva analüüsi koostajad KSH juhtekspertide puhul vajalikuks. Koos registreerimiskohustusega saaks kehtestada KeHJS-ses ka registrist eemaldamise tingimused KSH juhteksperdi poolsete rikkumiste tagajärjel. Tingimused võiksid olla analoogsed KeHJS § 15 lg 9 tingimustele.

2019 a uuring tõi ühe teemana välja, et KSH juhteksperdid ei ole oma hariduse ja kogemuse tõttu pädevad andma hinnanguid sotsiaalmajanduslikele mõjudele, mida kohati neilt oodatakse. **Tegu ei ole otseselt juhteksperdi pädevusnõuetega lahendatava probleemiga. Väga suure tõenäosusega kitsendaks nõue omada nii keskkonnaalast kui ka majandusalast haridust liigselt juhtekspertide ringi.** Seega on sotsiaal-majanduslike mõjude hindamist vajadusel asjakohane **tellida eraldiseisva hindamisena** või seada hankes tingimus vastava sisueksperdi kaasamiseks.

KSH juhteksperdi KeHJS kohaste nõuete täitmise probleemkohana võib välja tuua nõuet, et KSH juhtekspert peab olema läbinud **keskkonnamõju strateegilise hindamise alase koolituse**, mis käsitleb hinnangute andmist muu hulgas KeHJS § 40 lõikes 4 nimetatud valdkondadele, vähemalt 60 tunni mahus ja sooritanud positiivse tulemusega vastava eksami. Pea kõik Eesti ülikoolid omavad keskkonnaalastes õppekavades mingil kujul mõjude hindamist käsitlevaid aineid, milles ühe teemana on sageli sees ka KSH. Eraldi 60 tunni mahus KSH-d käsitlevat ainekursust pakub käesoleval ajal ainult Tallinna Ülikool ja kursus toimub üle aasta. Kursus on suunatud keskkonnakorralduse eriala magistriõppe üliõpilastele. MTÜ Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing (KEMÜ) on vastava koolituse läbi viinud ühel korral (2016). Kursust sooviti korrata 2018 aastal, kuid riigipoolse toetuse puudumisel kujunes kursuse hind kõrgeks ja osalejate vähesuse tõttu tuli see tühistada. **Selleks, et lisanduda saaks ka uusi KSH juhteksperte, on oluline koolituste perioodiline kordamine.** Koolituste läbiviimiseks on oluline riigipoolne toetus, sest tegu on mahuka ja spetsiifilise ning väikese sihtgrupiga koolitusega. Koolituse hinna hoidmiseks ka näiteks omavalitsuse vastava valdkonna spetsialistidele kättesaadavana on vaja koolituse läbiviimiseks rahalist tuge.

Enamik KSH juhteksperte on käesoleval ajal tegelikkuses eelkõige KMH juhteksperdid. Sellest tulenevalt on küll ekspertide teadlikkus erinevatest keskkonnaaspektidest kõrge, kuid ruumilise planeerimise või strateegilise planeerimise alane pädevus ei pruugi niivõrd kõrge olla. Teemavaldkonnas ei ole ka eriti levinud täiendkoolitused. Täiendavad riigi poolt toetatud täiendkoolitused strateegilise planeerimise osas aitaksid tõsta nii juhtekspertide kui ka teiste osapoolte pädevust.

2.4 KSH algatamise aluseks olevad dokumendid

Eesti KSH süsteem tugineb KSH direktiivi[11] nõuetele. KSH direktiivi kohaselt hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju, mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas; või mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine Loodusdirektiivi artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas. Eelnevast lähtuvalt tuleb KSH koostada alati kui on tegu üleriigiline planeeringu, riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu, maakonna- või üldplaneeringuga. Samuti on KSH läbiviimine kohustuslik enamike valdkondlike arengukavade, strateegiate jt kavade puhul. **Kuna hindamiskohustus tuleneb KSH direktiivist, siis ei ole võimalik seda siseriiklikult oluliselt teisiti reguleerida.** Olenemata sellest, et enamike valdkondlike arengukavade KSH-sid võib Eesti puhul pidada võrdlemisi väikse tulemuslikkusega olevateks, ei ole võimalik KSH nõudest enamikel juhtudel loobuda. **Küll aga aitaks**

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ.

KSH panust tõsta KSH läbiviimine arengudokumendiga integreeritult, mitte alustada KSH läbiviimisega siis kui arengudokument ise juba suures osas valmis on.

Seoses haldusreformiga on peamiseks KSH hindamisobjektiks olnud viimasel 5 aastal üldplaneeringud, millele on KSH algatatud 69 korral. ÜP-de puhul on KSH läbiviimine kohustuslik. ÜP KSH-de suurt arvu võib pidada ajutiseks nähtuseks ning edaspidi on oodata nende arvu langust ja suuremat hajutatust.

Arvuliselt järgnevad detailplaneeringute KSH-d (51 algatamist). Detailplaneeringute KSH-d saavad sealjuures olla nii kaalutletud algatamisega kui ka kohustuslikud. Käesoleva töö raames valminud ülevaate alusel on 25 % algatamistest olnud kohustuslikud, 50 % kaalutlusega ja ülejäänud kõrgemast strateegilisest dokumendist tulenev nõue (nt üldplaneeringus seatud nõue, et teatud tüüpi objekti detailplaneeringule tuleb koostada KSH). Käesoleval ajal ei koondata tegelikkuses infot detailplaneeringute KSH-de algatamise aluste kohta. Samuti puudub ülevaade KSH eelhinnangutest. Rahandusministeeriumi poolt arendatava planeeringute menetluse infosüsteemi töölerakendumisel võiks eeldada (oleneb süsteemi funktsionaalsusest), et paraneb ka ülevaade KSH algatamise kaalutlemise osas. Ühtne süsteem eeldatavalt parandaks ka ühtsete põhimõtete rakendamist eri omavalitsustes.

Oluliselt vähem viiakse läbi KSH-d erinevatele strateegilistele arengudokumentidele (8 algatamist). Asjaolu tuleneb selliste strateegiliste planeerimisdokumentide vähesusest.

Üksikute algatamistena on esindatud riigi eriplaneeringud (3) ja üleriigiline planeering (1 – mereala planeering). Tegu on strateegiliste dokumentidega, mille puhul toimubki koostamine harva ning nende arv jääb ka edaspidi eeldatavalt väikseks.

Tõusvaks trendiks võib pidada kohaliku **omavalitsuse eriplaneeringu KSH-sid** (8 algatamist). Seoses Eesti süsinikneutraalsuse ning taastuvenergeetika eesmärkidega on tuuleparkide kavandamine pikaajalise seisaku järgselt aktiviseerunud. Tuuleenergeetika lahendamine ÜP-des on kujunenud aga väga keerukaks (ressursimahukaks) tegevuseks ning ÜP fookuse säilitamiseks on KOV-id sageli loobumas tuuleparkide kavandamisest ÜP-s. Sama kehtib tegelikult laiemalt olulise ruumilise mõjuga ehitiste (ORME) osas, mille kavandamiseks (eeskätt just Natura aladele piisava täpsusastmega mõjude hindamiseks) ÜP tasandil puudub hea metoodika. Peamiseks ORME objektide kavandamise vahendiks on kujunemas KOV eriplaneering. KOV eriplaneering nõuab kaheetapilist planeerimist ja KSH koostamist. Senini ei ole ükski KOV eriplaneering ja selle KSH jõudnud kaugemale kui I etapp ehk asukohavaliku tegemine. Seega on praktika KOV eriplaneeringute ja nende KSH-de osas alles väljatöötamisel. Senise praktika alusel võib pidada PlanS kohast KOV eriplaneeringu KSH menetlust pidada teostatavaks, kuid esineb mõningaid seaduse ebakohasusi:

1) KOV eriplaneeringu ja KSH koostamise menetlus on väga ajamahukas protsess, kuna see koosneb paljudest etappidest. Kuna tegu on tavapäraselt olulise avaliku huviga ja ruumilise mõjuga objekti kavandamisega, siis on selge, et protsess peabki olema kaasav ning avalik. Samas on ebaselge näiteks, miks PlanS § 100 (3) kohaselt peab KOV eriplaneeringu lähteseisukohtade ja VTK väljapanek kestma 60 päeva. Hilisemad aruannete, mis on tunduvalt mahukamad dokumendid, väljapanekud peavad kestma 30 päeva. PlanS kohaselt on 60 päevane avalikustamine kehtiv ainult riigi ja KOV eriplaneeringu lähteseisukohtadele ja VTK-le. Asjakohane oleks lähteseisukohtade ja VTK puhul rakendada pigem 30 päevast avalikustamist ja hilisemate aruannete avalikustamisel 60 päevast tähtaega. Arvestades eriplaneeringuga kavandatavate objektide olulisust on KSH aruanded eeldatava mahukad ning võivad vajada tutvumiseks rohkem aega, samal ajal LS ja VTK dokumentatsioon on tavapäraselt läbitöötatav väiksema ajakuluga.
2) Võrreldes ülejäänud PlanS kohase KSH menetlusega on eriplaneeringute VTK etapis asjakohaste asutuste ettepanekute küsimise ja avalikustamise etapid seaduses vahetuses. Samuti ei ole selgust, kas ettepanekute ja avalikustamise etappi võib järjekordades vahetada/ teostada üheaegselt. Praktikas on osutunud asjakohaseks asutuste ettepanekute küsimise etapp teha enne või samaaegselt avalikustamisega. Kuna eriplaneeringu puhul on vajalik

mitme asukoha võrdlemine, siis ametiasutustelt tulev info võib tuua kaasa mõne asukohaalternatiivi välistamise (tuuleparkidel nt kõrguspiirangud). Seega oleks asjakohane ametiasutuste seisukohad saada enne või samaaegselt avalikustamisega.

2.5 Programmi/väljatöötamise kavatsuse ja aruande sisule esitatavad nõuded

KSH programmi/väljatöötamise kavatsuse ja aruande sisu nõuetega, sh nende nõuete täitmisega, ei ole teadaolevalt olulisi probleeme esinenud. Kehtivad nõuded nii programmide/väljatöötamise kavatsuste kui aruannete sisule on arusaadavad ning asjakohased. PlanS kohaste väljatöötamise kavatsuste osas ei määra seadus küll väga detailselt dokumendi sisu, kuid praktikas ei ole teada, et esineks olulisi probleeme dokumendile pandud ülesannete täitmisega.

Teatavaks küsitavuse kohaks võib pidada **eriplaneeringute esimese etapi aruande sisunõudeid.** PlanS määrab, et esimese etapi aruanne on keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostamise alus, kuid täpsemalt ei ole määratud, kas esimese etapi aruande raames tuleks koostada näiteks edasiseks hindamiseks eraldi VTK. Antud probleemi ei pea tingimata lahendama seaduse muudatustega, **vaid aitaks ka juhendmaterjali koostamisest või mõne eriplaneeringu näidisprotsessina lahendamisest**. Planeerimisseaduse muudatused antud osas on käesoleval ajal juba ka menetluses.

KSH sisu osas on sisunõuetest suuremaks probleem pigem otsustajate ja huvirühmade ootused, et KSH võiks anda hinnangud ka valdkondadele, mis ei ole traditsioonilise KSH osa ehk **KSH raames tuleks teostada sotsiaal-majanduslike mõjude hindamine.** Segadust on suurendanud PlanS nõue, et planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesandeks on planeeringu elluviimisega kaasnevate asjakohaste majanduslike, kultuuriliste, sotsiaalsete ja looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine, sealhulgas keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine. Nõue on suurendanud survet, et KSH käigus peaksid olema käsitletud ka teised mõjuvaldkonnad lisaks looduskeskkonnale.

KSH direktiivist lähtuvalt tegeleb KSH üldjuhul vaid looduskeskkonnale avalduva mõjuga. Antud asjaolu on lahendatav osapooltele asjaolude selgitamisega – **traditsiooniline KSH ei hinda sotsiaal-majanduslikke mõjusid**. Juhul kui otsustajal on vajadus ka sotsiaal-majanduslike mõjude põhjalikumaks hindamiseks **tuleb selleks tellida kas eraldiseisev hindamine** või alternatiivselt **määrata juba KSH hankes ka sotsiaal-majandusliku hindamise vajadus ning ulatus** (sh vajadus kaasata sotsiaal-majanduslike mõjude hindamiseks ekspert).

Hangete osas on asjakohane teostada neid etapiti, st VTK koostamine hankida eelnevalt eraldiseisvalt (või koostada VTK strateegilise dokumendi koostamise korraldaja poolt nagu PlanS seda ette näeb) ning KSH aruande koostamine hankida siis kui VTK-ga on määratud KSH hindamisulatus. KSH hankimine tingimustes, kus hindamisulatus on selge, aitab tagada KSH aruannete kõrgemat kvaliteeti, sest pakkumisi on võimalik teha teades reaalset töö hulka.

Eesti mõjuhindamistes on tavaks käsitleda elurikkust mitte tervikuna, vaid eluvormide ja taksonoomiliste rühmade kaupa, fokusseerudes kaitstavatele liikidele ja kaitsealadele. Selline lähenemine on küll sõna-sõnaliselt KeHJSe ja looduskaitseseaduse kohane, kuid ei pruugi tagada laiemat eesmärki. Elurikkuse terviklikumaks arvestamiseks võiks kaaluda **elupaiga sobivuse lähenemist** ning pöörata ka ruumilises planeerimises tähelepanu **ökosüsteemiteenustele ning rohevõrgustiku sidususele**. Ökosüsteemiteenustest lähtuva hindamise laialdasemat kasutuselevõttu aitab eeldatavalt saavutada käsil olev riiklik ökosüsteemiteenuste kaardistamine.

Koosmõjude hindamine

Naabrus- ja koosmõju hindamise puhul peeti 2019 a uuringuks probleemiks andmete kättesaadavust. Teemat on käsitletud ptk 1.5.

Reaalsete alternatiivsete võimaluste, hindamine ja võrdlemine

2019 a uuringu kohaselt on üks suuremaid väljakutseid KSH programmis ja VTK-des alternatiivide püstitamine. Sama teema on tõstatatud ka KSH aruande suurima väljakutsena. Nii KMH kui KSH puhul on rahvusvahelistes uuringutes korduvalt tuvastatud, et alternatiivide käsitlemine on üks nõrgimatest kohtadest mõju hindamise praktikas [37] ja häid lahendusi probleemile ei ole senini leitud.

Alternatiivide käsitlus mõju hindamise raames sõltub suuresti sellest, kui hästi on neid käsitletud strateegilises planeerimisdokumendis. Juhul kui strateegiline planeerimisdokument ise ei oma erinevaid arengustsenaariumeid, siis reeglina ei käsitle neid ka KSH. Samas tuleb mõista, et vähe alternatiive ei tähenda alati, et mõju oleks halvemini hinnatud või KSH tulemuslikkus oleks väiksem. Integreeritud KSH ja strateegilise dokumendi koostamisel ei pruugi eraldiseisvaid ja eraldi dokumenteeritavaid alternatiive tekkida, sest parima lahenduseni jõutaksegi koostöö ja planeerimisprotsessi tulemusel.

Ka juhtumanalüüsis hõlmatud KSH-de analüüsist selgus, et kõrgema tasandi arendusdokumentide puhul on alternatiivide käsitlus sageli KSH aruannet vaadates olematu. Esineb olukordi, kus 0-alternatiivi eraldiseisvalt ei käsitleta, kuna see on ebareaalne. Ilmselt on strateegilise planeerimisdokumendi enda koostamise tööprotsessis kaalutud erinevaid arengustsenaariumeid, kuid selline kaalutlus ei kajastu alternatiividena ei dokumendis endas ega KSH-s. Madalama taseme dokumentide (detailplaneeringud) puhul on siiski alternatiivide käsitlemine KSH-s rohkem levinud. Samuti on eriplaneeringute olemusest tulenevalt alternatiivide käsitlus levinum, sest planeeringu tüüp näeb ette asukohavaliku kaalumise vajalikkust.

Alternatiivide vähesust ei ole tõenäoliselt võimalik õigusaktide nõuete muutmisega või kuidagi kohustuslikuks tegemisega muuta. Tallinna linn näiteks on DP KSH-de puhul proovinud alternatiivide puudumise probleemi lahendada **vastava nõude kirjutamisega KSH algatamise otsustesse**. Tegu on ühe võimaliku lahendusega, kus juba KSH koostamise alguses on selge, et KSH koostaja peab leidma teisi alternatiive. **Samas ei anna reeglina selline, kohati kunstlike alternatiivide leidmine ja hindamine, alati häid tulemusi**. Eriti juhul kui KSH algatatakse juba väljatöötatud planeeringulahenduse olemasolul. Hea KSH koostamine toimub tavapäraselt tihedas koostöös strateegilise dokumendi koostamisega ning koostöö tulemuses valmib keskkonnatingimusi arvestav lahendus. Seega ei pruugigi alternatiivide leidmine, eeskätt madalama taseme planeerimisdokumentide puhul, olla alati prioriteetne – oluline on, et protsessi tulemusel kujunev lahendus arvestaks keskkonnakaalutlusi, tagaks keskkonnakaitse ning edendaks säästvat arengut. Alternatiivi käsitlemine alternatiivi enda pärast ei aita KSH kvaliteeti tõsta.

Asukohaalternatiivide leidmise vajadust võib pidada reeglina vajalikuks eriplaneeringute KSH-de puhul. Eriplaneering on tööriist, mis on mõeldud olulist ruumilist mõju omavate objektide asukoha valikuks ja kavandamiseks. Kuna aga eeskätt KOV eriplaneeringute puhul on lubatud planeering algatada põhimõtteliselt konkreetsel alal, kuhu objekt soovitakse rajada, siis on EP mõte kohati kadumas ning KSH-s asukohaalternatiivide leidmine tegelikult välistatud. **EP-de algatamine väikestel aladel, kus reaalselt asukohaalternatiivide määramine ei ole võimalik, ei ole KSH kontekstis hea lahendus ja seda tuleks vältida.**

2.6 Natura-hindamine

KSH tasandil on muutunud problemaatiliseks Natura hindamiste läbiviimine kõrgema taseme strateegiliste dokumentide puhul. Antud küsimuses on viimastel aastatel jõustunud kaks olulist Riigikohtu lahendit.

Riigikohus tegi 8.08.2018 otsuse haldusasjas nr 3-16-1472, milles andis hinnangu Hiiumaa mereplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) kohta. Riigikohus leidis, et planeeringu mõjude hindamine oli tuuleenergia eelisarendamise alade kindlaksmääramise osas ebapiisav ning tühistas seetõttu planeeringu vastavas osas. Riigikohus märkis, et Eesti Natura hindamise juhend [22] lubab vastuolus KeHJS-s sätestatuga kõrgema taseme planeeringute puhul piirduda ainult eelhinnanguga (Natura hindamise esimene etapp, mille käigus otsustatakse, kas on vaja lähemat

mõjude hindamist või on mõjud välistatud). Sellist lähenemist ei toeta ükski õigusnorm. Vaidlusaluse KSH käigus järgiti aga just seda siseriikliku juhist ning viidi läbi vaid Natura eelhindamine. Selle käigus leiti, et mitme planeeritava tegevuse elluviimisega võib kaasneda mõningane negatiivne mõju loodusaladele ja nende kaitse-eesmärkidele. Kokkuvõtvalt aga leiti, et kavandatavate tegevuste kohta täpsete andmete puudumise tõttu ei ole KSH raames võimalik teha täiemahulist Natura hindamist ega anda lõpphinnangut selle kohta, milline mõju täpselt Natura võrgustiku aladele ja kaitstavatele elupaigatüüpidele ning kaitstavate liikide elupaikadele avaldub.

Riigikohus leidis, et selline lähenemine oli lubamatu. Natura hindamine tuleb läbi viia ka strateegiliste dokumentide, sh planeeringute suhtes, kui need võivad Natura 2000 alade kaitse-eesmärke kahjustada. Sellise hindamise käigus tuleks Euroopa Kohtu praktika kohaselt teha kindlaks kõik kava aspektid, mis võivad avaldada mõju kaitse-eesmärkidele, hinnangus ei tohi olla lünki ja selles peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta. Kuna antud juhul Euroopa Kohtu nõudmistele vastavat Natura hindamist läbi ei viidud, puudus planeeringu kehtestajal teave Natura aladele kahjulike mõjude osas (st need ei olnud välistatud) ning seega ei saanud planeeringu kehtestamine olla õiguspärane.

Kohtulahendi kui tõlgendusjuhise edasisel kasutamisel on samas oluline silmas pidada, et **antud juhul oli tegemist planeeringuga, millele enam täiendavaid planeerimismenetlusi ei järgnenud**, vaid mille alusel sai juba asuda ehitusprojekte koostama.[12] **Kohtulahendi järgselt on Natura hindamise juhendit täiendatud kõrgema taseme strateegiliste planeerimisdokumentide Natura hindamist puudutavas osas.**

Riigikohus tegi 19.05.2020 otsuse haldusasjas nr 3-18-529, millega tühistas Natura hindamise reeglite rikkumise tõttu osaliselt Rail Baltic trassivaliku. Riigikohus leidis, et planeeringu koostajad on jätnud Rail Balticu trassilõigu 4A kõrval asuva Luitemaa linnuala Natura hindamise õigusvastaselt tegemata, piirdudes üksnes eelhindamisega[13].

Riigikohus rõhutas, tuginedes nii Euroopa Kohtu kui enda varasemale praktikale, et juba pelgalt kahtluse korral, et projekt võib kahjustada Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärke, tuleb läbi viia teaduslikel tõenditel põhinev põhjalik Natura hindamine. Seejuures ei oma tähtsust, kas mõjud on kaudsed või otsesed – ka kaudsed mõjud nt müra, inimtegevusega kaasnevate häiringute või veerežiimi muutuse näol võivad olla samamoodi olulised nagu elupaiga otsene hävitamine ehitustegevusega.

Riigikohus selgitas, et Natura hindamise oleks tohtinud tegemata jätta vaid juhul, kui eksperdi selgelt väljendatud järeldused ei jätaks üles mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust selle kohta, et häiringud võiksid olla olulised.

Riigikohus viitas ka Euroopa Kohtu seisukohale, et Natura eelhindamise etapis, kus otsustatakse Natura hindamise vajalikkuse üle, ei tohi arvestada mõju leevendavate meetmetega. Samuti peeti oluliseks Euroopa Kohtu seisukohta, mille kohaselt tuleb Natura hindamise käigus analüüsida kavandatava tegevuse mõju ka sellistele elupaigatüüpidele ja liikidele, mis asuvad väljaspool Natura ala piire, kui see mõju võib kahjustada ala kaitse eesmärke (C-461/17: Holohan, p-d 39 ja 40).

Arvestades, et Natura hindamine on probleemne ning oluline teemavaldkond, tuleb tagada, et Natura hindamise juhendmaterjal oleks pidevalt ajakohane ning arvestaks nii siseriiklikuid kui Euroopa Kohtu kohtulahendeid. Samas on tegu asjaoluga, mis tekitab kõrgema taseme planeerimisdokumentide KSH-des jätkuvat probleemi ning kohtukindlust tagav KSH praktika on alles kujunemas.

[12] http://www.k6k.ee/uudiskiri/2018/august/keskkonnamojude-hindamine

[13] http://www.k6k.ee/uudiskiri/2020/juuni/riigikohus-tuhistas-rail-balticu-trassivaliku

2.7 Piiriülese mõju hindamise erisus

Piiriülese mõju hindamise erisused strateegilise planeerimisdokumendi puhul on reguleeritud KeHJS § 46. Antud KeHJS osas puuduvad seosed enamike planeerimisdokumentide KSH menetlust määrava PlanS-iga. **Vajalik on luua seos PlanS-iga ning ühildada kasutatavad terminid.** Vastavad PlanS muudatused on käesoleval ajal menetluses. Muudatus näeb ette, et planeeringute piiriülesel keskkonnamõju strateegilisel hindamisel hakatakse lähtuma KeHJS-es ettenähtud menetlusest ehk KeHJS §-st 46. Tegu on vajaliku täiendusega, sest käesoleval ajal ei ole PlanS kohaste KSH-de riigipiirülene menetlus reguleeritud. KeHJS §-s 46 aga ei oma otsest seost PlanS kohaste menetlustega. Näiteks ei eristata §-s 46 strateegilise planeerimisdokumendi erinevaid KSH aruande etappe, nagu PlanS-is eristatakse riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu korral asukoha eelvaliku tegemisel KSH esimese etapi aruannet ning detailse lahenduse koostamisel KSH aruannet. Vajalik oleks seega tekitada seadustes seos ka eriplaneeringute aruannete etapilisuse aspekti arvestades. Vajalik oleks ka KeHJS § 46 lg 5 täiendamine.

Kõrgema tasandi SPD puhul võib piiriülese mõju esinemise tuvastamine KSH algatamise käigus olla keerukas ja selle vajadus võib selgudagi alles SPD koostamisel. Tegu on kõrgema tasandi SPD eripäradest tuleneva aspektiga. Siiski tuleb piiriülese mõju esinemise võimaluse ilmnemisel koheselt alustada ka vastava menetlusega.

Juhtumanalüüsi hõlmatud KSH-dest viidi KORAK KSH puhul läbi ka piiriülese mõju hindamisega seotud kaasamine, mille raames andsid Soome ja Rootsi teada, et nad soovivad osaleda edasistes arengukava kohastes tegevustes, millega võib kaasneda piiriülene mõju planeerimisel ja keskkonnamõju hindamisel. Piiriülese mõju hindamise teavitus viidi läbi alles KSH aruande koostamise etapis, kuigi juba KSH programmis oli märgitud, et arengukava on piiriülese mõjuga. KSH dokumentatsiooni alusel ei ole võimalik tuvastada, miks piiriülest teavitamist ei viidud läbi varasemas etapis.

Hiiumaa mereala planeeringu puhul on Riigikohus leidnud, et oleks tulnud algatada piiriülene menetlus ja saata naaberriikidele nõuetekohane ametlik teavitus. Kuna tuuleparkide ning neid teenindavate tehniliste rajatistega võib kaasneda oluline mõju naaberriikide keskkonnale, siis lasus riigil kohustus algatada piiriülese KSH menetlus sõltumata sellest, et vahetult vaidlusaluse maakonnaplaneeringu alusel keskkonda mõjutavat tegevust veel ei saa alustada ning vajalikud on täiendavad loamenetlused. Sarnaselt KSH direktiiviga on **KSH protokolli eesmärk tagada teise mõjutatava riigi (ja selle avalikkuse) kaasamine võimalikult varases staadiumis, kui kõik variandid on lahtised.**

Riigikohtu otsus on kindlasti KSH osapoolte poolt arvestatud ning teadlikkus piiriülese hindamise ja selle korrektse läbiviimise vajadusest on paranenud. Siiski on tegu võrdlemisi harvaesineva menetlusega ja seega tuleb antud teemale KSH-de puhul tähelepanu pöörata ja soovitav oleks, et lisaks KSH koostamise korraldajale ja juhteksperdile ka KeM ise asjaomase asutusena vajadusel KSH menetlustes tähelepanu piiriülese mõju hindamise vajadusele juhiks. Näiteks võib osutuda vajalikuks mõjuhindamise piiriülesena käsitlemine ka osade piiriäärsete omavalitsuste üldplaneeringute KSH-de raames.

2.8 KSH tulemuslikkus

Ühe suurima väljakutsena, mis piirab KSH-de tõhusust keskkonnamõju väljaselgitamisel ja ennetamisel nähti 2019 a uuringus asjaolu, et KSH-l ei ole otsusetegemisel tihti proaktiivset rolli. Lihtsustatult tegeleb KSH enamasti juba eelnevalt väljavalitud alternatiivsete stsenaariumite mõjude hindamise ja leevendamisega. Ideaalis võiks KSH ja strateegilise planeerimisdokumendi suhe olla aga vastastikune – st KSH käigus võidaks välja selgitada ning kaalumisele võtta ka uusi alternatiivseid lahendusi ja stsenaariumeid. Samas ei saa öelda, et KSH käigus alternatiivseid lahendusi ei pakuta, seda esineb, kuid tegu on pigem harva nähtusega.

Eeldused KSH sisukuse tõusuks on Eesti KSH süsteemis olemas – KSH algatatakse üldjuhul strateegilise planeerimisdokumendi varajases etapis, kus sageli on arengustsenaariumite valik täpsusastmest sõltuvalt vaba. Samuti on kehtivas süsteemis planeeringu ja KSH dokumentide menetlus põimunud.

Seega on probleemkoht pigem koostöös otsustaja/planeerimisdokumendi koostaja ja KSH eksperdi vahel. Teatavat rolli mängib ilmselt ka KSH rahastus – täiendavate alternatiivide leidmine ja hindamine nõuab täiendavat ressurssi ning niikaua kui hangetel on võidukriteeriumiks ainult madalam hind ei ole oodata, et eksperdid võtaksid ette olulisi lisatöid.

KSH tulemuslikkust võib eeskätt pidada probleemseks kavade/strateegiate puhul, kus KSH soovituste arvestamine esineb väga erineval tasemel. Tavapäraselt kipub kavade/strateegiate ja KSH koostamine toimuma pigem eraldiseisvalt ning integreeritus on väga madal (vt ptk 4.1). **Selleks, et arengukavale sisulist sisendit anda, tuleks KSH koostamisega alustada võimalikult varases protsessifaasis ja KSH juhtekspert peab olema igati kaasatud SPD koostamisse.**

Planeerimisdokumentides on reeglina KSH leevendavate meetmete ning tulemuste rakendamine selgem ja seega panus suurem.

Tabel 4. Juhtumanalüüsi hõlmatud KSH-de tulemuslikkus.

KSH	Leevendavad meetmed	Seire	Meetmetega arvestamine
Kose valla üldplaneeringu KSH	KSH läbiviimise tulemusel leiti, et üldplaneeringu elluviimisega ei kaasne olulist negatiivset mõju, mida oleks vaja leevendada. Üldplaneeringuga kaasneb kaudne positiivne mõju, mille võimendamiseks on KSH andnud soovitusi.	Olulise negatiivse mõju puudumise tõttu ei määra KSH ka täiendava seire vajadust.	ÜP seletuskirjas on kirjas, et mõjude hindamise tulemusena on KSH töögrupi poolt esitatud soovitusi arvestatud. Täpsem ülevaade puudub.
Muhu valla üldplaneeringu KSH	Määratud meetmed kaitstavate loodusobjektide ja Natura-alade kaitse tagamiseks, põhjavee ja pinnase kaitseks, pinnaveekogude, sh rannikumere, kaitseks ja toimimise tagamiseks.	Arvestades planeeringutega kavandatava tegevuse suurt mõju Muhu valla keskkonna kujundamisel, vajadusega tagada tervislik ja elanike ootustele vastav ümbritseva ja sotsiaalse keskkonna seisund ning omavalitsuse töö paremaks korraldamiseks soovitame lülitada keskkonnaseire programmi ruumilise planeerimise seire indikaatorid ja nende analüüsi. Soovitatud on 11 erinevat indikaatorit.	Leevendavate meetmete osas on viidatud KSH vastavale peatükile. KSH-s toodud seireindikaatorid on esitatud ka ÜP seletuskirjas.
Kiirgusohutuse riikliku arengukava 2018-2027 KSH	Kuna ebasoodsa mõju ilmnemist ei esine, puuduvad ka leevendavad meetmed.	Tuleb jätkata riikliku kiirgusseirega. Arengudokumentide tulemuslikkuse seiret tehakse vastavates rakendusplaanides esitatud tegevuste täitmise kaudu. Iga tegevuse täitmist iseloomustab konkreetne mõõdik koos	Arengukava on välja toodud, et KSH ekspertide grupp tegi KORAKi töögrupile ettepanekuid arengukava koostamise kohta, samuti saadi ekspertide grupilt mõned olulised sisulised märkused, mis võeti arengukavasse. Täpsem ülevaade puudub.

		planeeritud sihttaseme ja täitmise tähtajaga. Vähemalt enne järgmise perioodi rakendusplaani koostamist tuleb kõigi tegevuste täitmist hinnata. Rakendusplaani tegevuste täitmise kohta koostatakse vahearuanded iga kahe aasta tagant.	Arengukava näeb ette ka seiret, mis haakub KSH kirjeldusega, kuid on määratud tunduvalt põhjalikumalt kui KSH-s.
Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 KSH	Kuna ebasoodsa mõju ilmnemist ei esine, puuduvad ka leevendavad meetmed, see-eest on välja toodud soovitused positiivsete mõjude suurendamiseks.	Arengukavas on kirjeldatud hulk mõõdikuid, mille alusel hakatakse seirama arengukava elluviimist. KSH aruandes on esitatud mõõdikute osas täiendusettepanekud.	Arengukavas endas puudub KSH arvestamise selgitus.
Auvere tuulepargi eriplaneeringu I etapi KSH	Leevendavaid meetmeid käsitletakse II etapis.	Ei määra seiretingimusi (asjakohane II etapis).	Eriplaneeringu I etapi otsus põhineb KSH I etapi aruandel.
Kukruse aherainemäe eriplaneeringu I etapi KSH	KSH aruandes on leevendavaid meetmed välja toodud. Asukohavaliku otsuses endas meetmetele viidatud ei ole.	KSH aruanne viitab eelnevalt koostatud seireprojektile, milles esitatud seiretingimusi soovitatakse kohaldada. Asukohavaliku otsuses endas viited seirele puuduvad.	Eriplaneeringu I etapi otsus põhineb KSH I etapi aruandel.
Saarde valla tuulikuparkide P14, P15, P16 detailplaneeringute KSH	Leevendavad meetmed kirjeldatud nii KSH aruandes kui ka DP seletuskirjas.	Määratakse linnustiku ja nahkhiirte seire tingimused.	Tuulikuparkide DP ja KSH vastuvõtmise otsuses on kirjeldatud ja välja toodud soovitatud leevendavad meetmed ning seirekohustused ning nende korraldamine lahti seletatud. Samuti on need kirjas ka DP-de seletuskirjas koos täitja ja kontrollija asutustega.
Narva-Jõesuu Suur-Lootsi tn 1, 1c, 1d... detailplaneeringu KSH	Leevendavad meetmed kirjeldatud nii KSH aruandes kui ka DP seletuskirjas.	Planeeringu KSH raames ei tuvastatud olulisi keskkonnamõjusid, mille korral oleks asjakohane rakendada seiremeetmeid. Kui osutub vajalikuks planeeringu alusel kavandatavale tegevusele keskkonnalubade väljastamine, siis võidakse sätestada seirenõuded keskkonnaloaga.	DP seletuskiri kajastab KSH aruandes toodud leevendavaid meetmeid ja järeldusi.

2.9 Huvide tasakaalustamine

2019 a uuringu vastajate poolt toodi ka KSH puhul ühe väljakutsena välja huvide tasakaalustamisega seonduvat. Sarnaselt KMH-le ei ole ka KSH ülesanne tegelikult erinevate osapoolte huvide tasakaalustamisega tegeleda. **KSH saab olla üheks sisendiks strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel, kuid huvides tasakaalu leidmine on eeskätt strateegilise dokumendi koostamise korraldaja ülesanne**. Sealjuures tuleb strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel arvesse võtta ka muid asjakohaseid mõjusid lisaks KSH-s käsitletavatele looduskeskkonnale avalduvatele mõjudele.

2.10 Järelhindamine ja keskkonnaseire

KSH-de osas Eestis järelhindamine puudub nii praktikas kui ka otseselt KeHJS-e nõuetes. Kaudselt nõuab KeHJS, et strateegilise planeerimisdokumendi kehtestaja peab seiremeetmed kehtestama koos strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisega või esitama strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel põhjenduse, miks keskkonnamõju strateegilise hindamise seiremeetmeid ei kehtestata.

Kehtestatud seiremeetmed on strateegilise planeerimisdokumendi elluviijale järgimiseks kohustuslikud. Seirel võib kasutada olemasolevat keskkonnaseiresüsteemi või strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju jälgimiseks kavandatud seiret. Seire võib toimuda ühe või mitme strateegilise planeerimisdokumendi alusel kavandatud tegevuse raames.

Reaalselt puudub ülevaade, milliseid seiretingimusi KSH-s on soovitatud ja kas ning kuidas neid on rakendatud. Tõenäoline on, et vähemalt DP KSH-de puhul teostatakse osaliselt ettenähtud seiret, kuid seiretulemused ei jõua üldjuhul tagasi juhteksperdini ega sageli ka otsustajani. Seireandmed ei ole sageli ka avalikkusele kättesaadavad.

Järelhindamise süsteemi puudulikkus on ka teistes EL riikides esinev probleem ning kõrgema tasandi SPD KSH-de puhul head järelhindamise praktikat, mida eeskujuks võtta, ei leidu.

Vaadeldes juhtumanalüüsi hõlmatud KSH-sid, siis kõigis KSH aruannetes on esitatud edasise seire osas käsitlus, kuid seiretingimuste määramise osas on erinevatel juhtekspertidel erinev lähenemine. Kui mõni juhtekspert peab seireindikaatorite määramist igal juhul vajalikuks, siis teised peavad seda vajalikuks juhul, kui eelnev hindamine on tuvastanud olulise mõju esinemise.

Seiretingimused sõltuvad suuresti strateegilise dokumendi iseloomust ning oluline on, et välja pakutud indikaatorid oleksid ka rakendatavad. Selleks, et seire alusel saaks teha ka järeldusi on oluline, et teada oleks ka baastasemed, millega seiretulemusi võrrelda. Näiteks kõlab üldplaneeringu puhul seireindikaator „ülenormatiivse müraga piirkonna suurus, seal elavate elanike arv ja osakaal“ väga kenasti, aga kui omavalitsusel puudub strateegiline mürakaart, siis antud näitaja kohta info tegelikkuses puudub.

Ettepanekud:

1) Kavade ja strateegiate KSHde puhul tuleks järelhindamine teostada vastavusanalüüsi põhimõttel, mis analüüsib kavas/strateegias sisalduvate eesmärkide ja meetmete vastavust olulisemate keskkonnaeesmärkide suhtes. Seega kavade ja strateegiate järelhindamine saaks põhineda vastavusanalüüsil. Analüüsitakse kuidas on kavaga/strateegiaga püstitatud eesmärke suudetud täita ja kuidas on kava/strateegia KSH mõjuprognoosid täitunud.

   Järelhindamine viiakse läbi uue perioodi kava/strateegia ja selle KSH koostamisel (või sellele eelnevalt lähteuuringuna) ning selle tulemusi võetakse arvesse uue perioodi SPD koostamisel. Tegu on suuresti ka praegu kavade/strateegiate koostamise praktikas esineva lähenemisega, mille korral enne uue perioodi SPD koostamist viiakse läbi eelmise perioodi eesmärkide täitmise analüüs. Analüüsi teostamiseks on oluline kas SPD-s endas või selle KSH-s määrata indikaatorid, mille alusel hinnatakse eesmärkide täitmist. KSH roll peab olema SPD koostamisel arvesse võtta ka keskkonnaeesmärke ning uue perioodi SPD koostamisel tuleb hinnata vastavust ka keskkonnaeesmärkide saavutamisele. Kõrgema tasandi SPD-de puhul juba

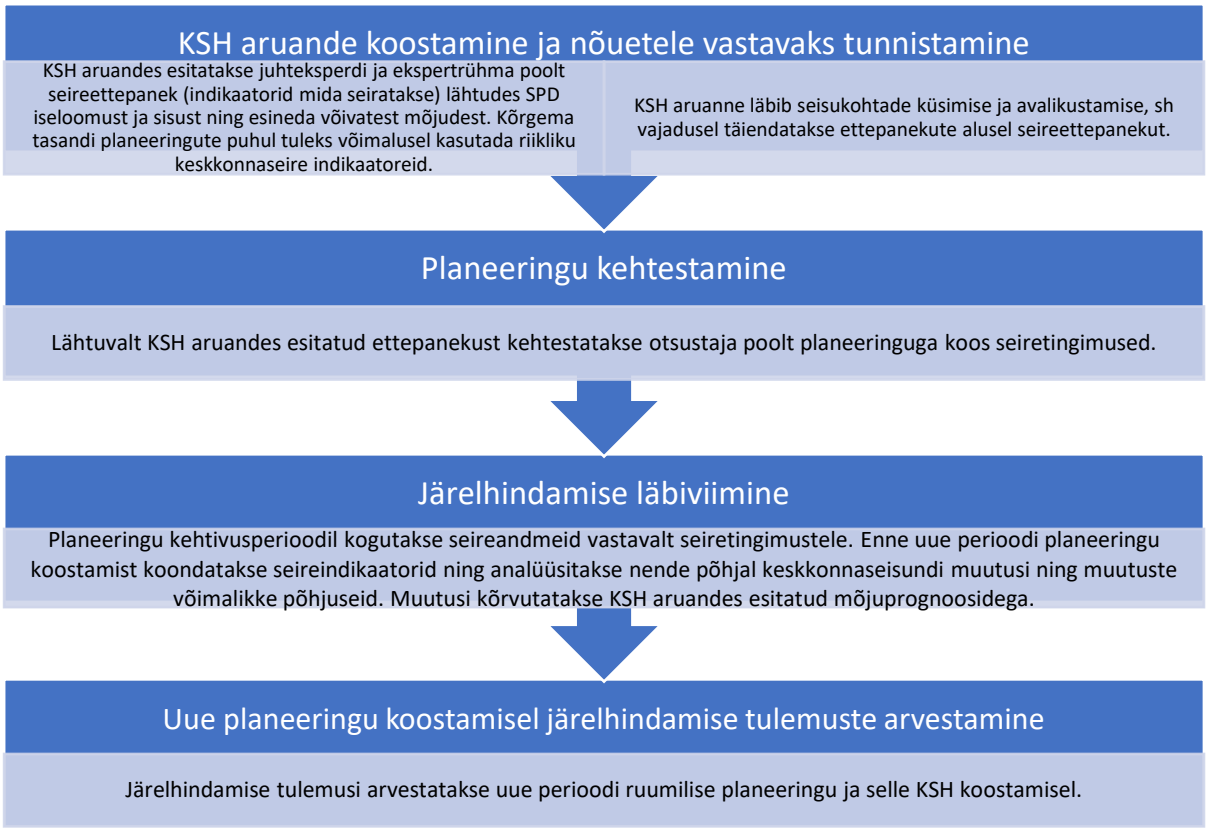
toimuva vastavusanalüüsi kõrvale eraldiseisva KSH järelhindamise loomine ei ole otseselt vajalik. Oluline on, et juba teostatavates vastavusanalüüsides pööratakse tähelepanu ka keskkonnaeesmärkidele ja käsitletakse keskkonnaseisundi indikaatorite muutust ning pööratakse tähelepanu ka KSH mõjuprognooside täitumisele.

2) Kõrgema tasandi ruumiliste planeeringute puhul saaks järelhindamine toimuda eeskätt riikliku keskkonnaseire andmete ja muude uuringute/tööde käigus kogutavate keskkonnaalaste andmete põhjal. Keskkonnaalased indikaatorid ehk seiretingimused tuleb määrata planeeringu KSH aruandes. Näidis võimaliku järelhindamise kava indikaatorite osas on esitatud 2014 a järelhindamise uuringu aruandes. **Sealjuures tuleb KSH-des seire määramisel see kindlasti siduda näitajatega, mida planeeringu koostamise korraldajal on ka võimalik reaalselt koguda ja mille kohta KSH aruandes või planeeringus oleks esitatud ka baasnäitaja andmed**.

   Järelhindamine viiakse läbi uue perioodi planeeringu ja selle KSH koostamisele eelnevalt lähteuuringuna. Asjakohane oleks järelhindamine teostada planeeringu ülevaatamise käigus. Järelhindamiseks koondatakse seiratud indikaatorid ning analüüsitakse nende alusel toimunud muudatusi ning kõrvutatakse neid KSH-s esitatud mõjuprognoosidega. Järelhindamise tulemusi tuleb arvesse võtta uue perioodi ruumilise planeeringu ja selle KSH koostamisel.

3) Detailplaneeringute ja eriplaneeringute detailse lahenduse puhul tuleks KSH järelhindamisel juhinduda KMH järelhindamisele antud soovitustest. Järelhindamine viiakse läbi juhul kui DP või EP KSH aruanne selle vajadust ette näeb. Juhul kui järelhindamisel tuvastatakse olulise keskkonnamõju esinemine, siis tuleb järelhindamise aruandes välja pakkuda täiendavad meetmed mõju leevendamiseks.

4) Planeeringute infosüsteemi arendamisel oleks tulevikus asjakohane võimaldada selle käigus ka planeeringuid puudutavate seiretingimuste ja seirearuannete esitamine (eeskätt DP KSH-de puhul).



Joonis 11. Ruumiliste planeeringute (v.a DP ja EP detailne lahendus) KSH järelhindamise skeemi ettepanek.

Ruumiliste planeeringute puhul on järelhindamise läbiviijaks SPD koostamise korraldaja. Vajadusel võib selleks kasutada konsultandi abi.

2.11 Mõju hindamise rahastamine

Strateegiliste planeerimisdokumentide puhul on menetluse läbiviijaks riigiasutus või kohalik omavalitsus. Detailplaneeringute ja eriplaneeringute puhul on huvitatud isikuks enamasti eraõiguslik isik. Teiste planeeringute puhul on selleks avalik võim. Olukorras, kus huvitatud isikuks on eraõiguslik isik, tasub ta ka KSH eest. Nii sarnaneb detailplaneeringu KSH rahastusmudel KMH rahastusmudeliga. Samas erinevalt KMH-st ei leia huvitatud isik ise KSH juhteksperti, vaid see toimub KSH koostamise korraldaja poolt tavapäraselt hankega. Huvitatud isik on tavapäraselt lepingutes finantseerija rollis, mis muudab KSH rahastuse erinevalt KMH-st avalikkuse jaoks paremini aktsepteeritavaks. Muudel juhtudel rahastatakse SPD-d riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

2019 a uuringu alusel peetakse KSH hetkel kehtivat rahastusmudelit mõistlikuks ja objektiivseks. Sellest lähtuvalt puudub vajadus praegust süsteemi reformida ning antud teemal muudatusettepanekuid ei esitata.

2.12 Avalikkuse kaasamine

KSH-de avalikustamise läbiviimisega otseseid suuremahulisi probleeme ei ole. Järgida oleks asjakohane ptk 1.12 esitatud ettepanekuid.

PlanS kohaste menetluste puhul on probleemiks, et planeeringute avalikke arutelusid on lubatud läbi viia veebipõhiselt juhul, kui kõik kaasatavad osapooled on andnud selleks eelneva nõusoleku ja kinnitanud, et selleks on olemas ja täidetud kõik vajalikud tehnilised tingimused[14]. Tänapäeva järjest digitaliseeruvas maailmas oleks asjakohane ka planeeringute puhul rakendada veebiarutelude laialdasemat läbiviimise võimalust. KMH-de puhul on veebiarutelude läbiviimine osutunud ekspertide tagasiside alusel, ka võrdlemisi keerukate objektide puhul, edukaks.

[14] https://planeerimine.ee/2020/05/planeeringute-menetlemine-eriolukorra-jargselt/

2.13 Probleemide ja lahendusettepanekute kokkuvõte

Järgnevas tabelis on esitatud 2019 aasta uuringust välja tulnud KSH süsteemi kitsaskohad nende olulisuse järjekorras koos eelneval analüüsil põhinevate lahendusettepanekutega ning lahendustega kaasneva mõju kirjeldusega. Kollasel taustal on esitatud ettepanekud, mille sisseviimist peavad analüüsi koostajad esmajärjekorras olulisteks.

Tabel 5. KSH probleemkohad, võimalikud lahendused ja lahendustega kaasnev mõju.

Probleem/kitsaskoht	Võimalik lahendus	Lahendustega kaasnevad mõjud
KSH sisu ja tulemuslikkus		
KSH fookus: KSH ei käsitle piisavalt sotsiaal-majanduslikke mõjusid	Juhul kui otsustajal on vajadus ka sotsiaal-majanduslike mõjude põhjalikumaks hindamiseks, **tuleb selleks tellida kas eraldiseisev hindamine** või alternatiivselt määrata juba KSH hankes ka sotsiaal-majandusliku hindamise vajadus ning ulatus (sh vajadus kaasata sotsiaal-majanduslike mõjude hindamiseks ekspert). **Hangete osas on asjakohane teostada neid etapiti**, st VTK koostamine hankida eelnevalt eraldiseisvalt (või koostada VTK strateegilise dokumendi koostamise korraldaja poolt nagu PlanS seda ette näeb) ning KSH aruande koostamine hankida siis kui VTK-ga on määratud KSH hindamisulatus. KSH hankimine tingimustes, kus hindamisulatus on selge, aitab tagada KSH aruannete kõrgemat kvaliteeti, sest pakkumisi on võimalik teha teades reaalset töö hulka.	Eraldiseisva sotsiaal-majandusliku mõjude hinnangu tellimine võimaldab säilitada KSH fookust. KSH raames sotsiaal-majanduslike teemade käsitlus laiendab hindamisvaldkonda ning võib teatud oludes jätta looduskeskkonnale avalduvate mõjude käsitluse teisejärguliseks.
KSH-l ei ole otsusetegemisel tihti proaktiivset rolli, ei käsitleta alternatiive.	Selleks, et KSH saaks strateegilisele dokumendile sisulist sisendit anda, tuleb KSH tegevustega alustada võimalikult varases protsessifaasis. KSH koostamisega tuleb alustada faasis, kus arengudokumendi või planeeringudokumendi koostamine on algusjärgus. KeHJS-is on vastav nõue olemas, kuid selle nõude täitmist tuleks praktikas tõhustada.	Võimaldab KSH-l sisulist rolli dokumendi kujundamises, mitte ainult kavandatava tegevuse mõjude hindamises.
	Arengudokumentide puhul, mille puhul algatatakse ka KSH, oleks asjakohane menetluse läbiviimisel arvestada seega KeHJS nõudeid, kuna dokumentidel endal kindel menetluskord puudub. Tagamaks tugevamat integreeritust võiks soovitada **KeHJS täiendamist nõuetega, et KSH programmi menetlus tuleb läbi viia koos SPD lähtedokumendiga ja KSH aruanne koos arengudokumendi eelnõuga ning KSH juhtekspert peab osalema SPD koostamisel**.	Vajalik KeHJS muutmine, mis toob kaasa mõõduka halduskoormuse (seadusemuudatuse väljatöötamine jms) kasvu. Muudatus aitaks tagada paremat integreeritust SPD ja KSH koostamisel.

Keskkonnaseisundi kohta käivate andmete kättesaadavus, mis pärsib kumulatiivsete mõjude hindamist	Vajalik on keskkonnaseire ja -uuringute valdkonnas riigi poolt tervikliku asutusteülese kontseptsiooni olemasolu, mitte projektipõhist lähenemist. Kogutavad andmed peavad olema vabalt (see tähendab ka töödeldavas formaadis) kättesaadavad ja eelistada tuleb nende koondamist ühte kohta.	Nõuab ressursse ja asutustevahelist tihedat koostööd, mida on keerukas saavutada.
Otsustajad		
Otsustajate sisuline pädevus on madal (eeskätt KOV puhul)	Viia läbi koolitusi KSH teemadel (eelhinnangu koostamine, KSH läbiviimine, KSH eesmärk ja fookus jms) otsustajate seas. Arvestades ametnike võrdlemisi sagedase vahetumisega on vajalik koolitusi korrata regulaarselt.	Nõuab täiendavaid ressursse ja KeA ning KeM poolset teema vedamist, võimalik on koostöö KEMÜ ja ülikoolidega.
Otsustajate järjepidevus on vähene	Viia läbi koolitusi KSH teemadel (eelhinnangu koostamine, KSH läbiviimine, KSH eesmärk ja fookus jms) otsustajate seas. Arvestades ametnike võrdlemisi sagedase vahetumisega on vajalik koolitusi korrata regulaarselt. Laiemalt vaadates aitaks KOV ametnike stabiilsust ja pädevust tõsta täiendav omavalitsusteülene koopereerumine, mida aga on väga raske saavutada.	Nõuab täiendavaid ressursse ja KeA ning KeM poolset teema vedamist, võimalik on koostöö KEMÜ ja ülikoolidega.
KSH ekspert		
Pädevate ekspertide vähene kättesaadavus	Selleks, et lisanduda saaks ka uusi KSH juhteksperte, on oluline KeHJS kohase KSH juhteksperdi koolituste perioodiline kordamine.	Nõuab täiendavaid ressursse ja KeA ning KeM poolset teema vedamist, võimalik on koostöö KEMÜ ja ülikoolidega.
	Selleks, et lihtsustada ekspertidel oma pädevuse tõendamist ja ka KSH hankijatel paremat KSH juhtekspertide leidmist, oleks asjakohane koondada juhtekspertide andmed ühtsesse registrisse. See vähendaks vajadust iga KSH puhul tõendada eksperdil oma pädevusnõuetele vastavust ning SPD koostajal selle kontrollimist. Registrisse kandmise otsustamine saaks olla KMH litsentsikomisjoni otsustus ning registreering saaks praeguste pädevusnõuete alusel kehtida 5 aastat, misjärel saaks registreeringut pikendada juhul kui 5 aasta jooksul on osaletud vähemalt neljas KSH-s sisu- või juhteksperdina (KMH litsentsi kehtivusaja pikendamisel tuleks ka KSH juhteksperdi registreeringunõue viia samale kehtivusajale). Arvestades KSH-de väga laia käsitlusala, siis eraldi eksami ja sellega kaasnevat litsentsinõuet	Tõstab KMH litsentsikomisjoni töökoormust ja seega sellega seonduvat ressursitarvet. Lihtsustaks juhtekspertide jaoks oma pädevuse tõestamist. Registrist eemaldamise võimaluse kehtestamine rikkumiste korral annaks võimaluse muuta KSH juhtekspertide vastutuse samalaadseks KMH juhtekspertidele kehtivate tingimustega.

	ei pea käesoleva analüüsi koostajad KSH juhtekspertide puhul vajalikuks. Koos registreerimiskohustusega saaks kehtestada KeHJS-ses ka registrist eemaldamise tingimused KSH juhteksperdi poolsete rikkumiste tagajärjel. Tingimused võiksid olla analoogsed KeHJS § 15 lg 9 tingimustele.	
Menetlus		
KeHJS kohane KSH menetlus	Programmi ja aruande koostamise etapis asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimise ja avalikustamise etapp ühildada ning aruande kooskõlastamise etapp kaotada. Enne seisukohtade küsimist ja avalikustamist peab otsustaja veenduma programmi/aruande vastavuses nõuetele. Seisukohtade laekumisel on vajalik praegusega võrreldes suurem koostöö otsustaja ja teiste asutuste vahel, sest **tuleb tagada, et ettepanekute arvestamine on piisav.**	Menetluse muutmisel vähendab asjaomaste asutuste halduskoormus (väheneb kordade arv, millal aruanne esitatakse) ning oodata on menetluse märgatavat kiirenemist. Samas **kasvab otsustaja vastutus**. Otsustaja peab suutma otsustada aruande nõuetele vastavuse ja piisavuse ning veenduma, et asjaomaste asutuste ettepanekuid on piisavalt arvestatud. Vajalik on seega tagada otsustajate pädevus ja tõhustada koostööd nii otsustaja ja asjaomaste asutuste kui ka otsustaja ja juhteksperdi vahel.
Eriplaneeringute KSH-d	KOV eriplaneeringu ja KSH koostamise menetlus on väga ajamahukas protsess, kuna see koosneb paljudest etappidest. Kuna tegu on tavapäraselt olulise avaliku huviga ja ruumilise mõjuga objekti kavandamisega, siis on selge, et protsess peabki olema kaasav ning avalik. Samas on ebaselge näiteks, miks PlanS § 100 (3) kohaselt peab KOV eriplaneeringu lähteseisukohtade ja VTK väljapanek kestma 60 päeva. Hilisemad aruannete, mis on tunduvalt mahukamad dokumendid, väljapanekud peavad kestma 30 päeva. PlanS kohaselt on 60 päevane avalikustamine kehtiv ainult riigi ja KOV eriplaneeringu lähteseisukohtadele ja VTK-le. Asjakohane oleks lähteseisukohtade ja VTK puhul rakendada pigem 30 päevast avalikustamist ja hilisemate aruannete avalikustamisel 60 päevast tähtaega. Arvestades eriplaneeringuga kavandatavate objektide olulisust on KSH aruanded eeldatava mahukad ning võivad vajada tutvumiseks rohkem aega, samal ajal LS ja VTK dokumentatsioon on tavapäraselt läbitöötatav väiksema ajakuluga. Võrreldes ülejäänud PlanS kohase KSH menetlusega on eriplaneeringute VTK etapis asjakohaste asutuste ettepanekute küsimise ja avalikustamise etapid seaduses vahetuses. Samuti ei ole selgust, kas ettepanekute ja avalikustamise etappi võib järjekordades vahetada/ teostada üheaegselt. Praktikas on osutunud asjakohaseks asutuste ettepanekute küsimise etapp teha enne või samaaegselt avalikustamisega. Kuna eriplaneeringu puhul on	Seaduse muudatuse väljatöötamine nõuab Rahandusministeeriumi poolset ressurssi. Samas võimaldaks muudatus kiirendada eriplaneeringute VTK etapi menetlust.

	vajalik mitme asukoha võrdlemine, siis ametiasutustelt tulev info võib tuua kaasa mõne asukohaalternatiivi välistamise (tuuleparkidel nt kõrguspiirangud). Seega oleks asjakohane ametiasutuste seisukohad saada enne või samaaegselt avalikustamisega.	
Järelhindamine		
KSH järelhindamine ei toimi	Järelhindamine viiakse läbi uue perioodi kava/strateegia ja selle KSH koostamisel (või sellele eelnevalt lähteuuringuna) ning selle tulemusi võetakse arvesse uue perioodi SPD koostamisel. Tegu on suuresti ka praegu kavade/strateegiate koostamise praktikas esineva lähenemisega, mille korral enne uue perioodi SPD koostamist viiakse läbi eelmise perioodi eesmärkide täitmise analüüs. Analüüsi teostamiseks on oluline kas SPD-s endas või selle KSH-s määrata indikaatorid, mille alusel hinnatakse eesmärkide täitmist. KSH roll peab olema SPD koostamisel arvesse võtta ka keskkonnaeesmärke ning uue perioodi SPD koostamisel tuleb hinnata vastavust ka keskkonnaeesmärkide saavutamisele. Kõrgema tasandi SPD-de puhul juba toimuva vastavusanalüüsi kõrvale eraldiseisva KSH järelhindamise loomine ei ole otseselt vajalik. Oluline on, et juba teostatavates vastavusanalüüsides pööratakse tähelepanu ka keskkonnaeesmärkidele ja käsitletakse keskkonnaseisundi indikaatorite muutust ning pööratakse tähelepanu ka KSH mõjuprognooside täitumisele. Kõrgema tasandi ruumiliste planeeringute puhul saaks järelhindamine toimuda eeskätt riikliku keskkonnaseire andmete ja muude uuringute/tööde käigus kogutavate keskkonnaalaste andmete põhjal. Keskkonnaalased indikaatorid ehk seiretingimused tuleb määrata planeeringu KSH aruandes. Näidis võimaliku järelhindamise kava indikaatorite osas on esitatud 2014 a järelhindamise uuringu aruandes. Sealjuures tuleb KSH-des seire määramisel see kindlasti siduda näitajatega, mida planeeringu koostamise korraldajal on ka võimalik reaalselt koguda ja mille kohta KSH aruandes või planeeringus oleks esitatud ka baasnäitaja andmed. Järelhindamine viiakse läbi uue perioodi planeeringu ja selle KSH koostamisele eelnevalt lähteuuringuna. Asjakohane oleks järelhindamine teostada planeeringu ülevaatamise käigus. Järelhindamiseks koondatakse seiratud indikaatorid ning analüüsitakse nende alusel toimunud muudatusi ning kõrvutatakse neid KSH-s esitatud mõjuprognoosidega. Järelhindamise	Järelhindamise teostamine järgmise perioodi SPD ja selle KSH koostamisel tõstab antud dokumentide koostamise ressursikulu. Samas teostatakse SPD ülevaatamist ja eesmärkide täitmise analüüsi ka praegu. Üldjuhul ei pöörata sellistes analüüsides tähelepanu KSH mõjuprognooside täitumisele. Antud teemale samuti tähelepanu pööramisel oleks võimalik järelhindamine teostada SPD eesmärkide täitmise analüüsi raames. Kõrgema tasandi ruumiliste planeeringute puhul toimuks järelhindamine võimalusel riiklike seireandmete alusel, mis ei tooks SPD koostajale kaasa olulist täiendava ressursi tarvet seire teostamiseks. Samuti on tavaks uue perioodi ruumilise planeeringu koostamisel teostada lähteanalüüs eelmise perioodi dokumendi analüüs. Seega suurendaks järelhindamine vähesel määral ressursitarvet ruumilise planeeringu koostamisel.

	tulemusi tuleb arvesse võtta uue perioodi ruumilise planeeringu ja selle KSH koostamisel. Detailplaneeringute ja eriplaneeringute detailse lahenduse puhul tuleks KSH järelhindamisel juhinduda KMH järelhindamisele antud soovitustest. Järelhindamine viiakse läbi juhul kui DP või EP KSH aruanne selle vajadust ette näeb. Juhul kui järelhindamisel tuvastatakse olulise keskkonnamõju esinemine, siis tuleb järelhindamise aruandes välja pakkuda täiendavad meetmed mõju leevendamiseks. Planeeringute infosüsteemi arendamisel oleks asjakohane võimaldada selle käigus ka planeeringuid puudutavate seiretingimuste ja seirearuannete esitamine.	

3 Teiste riikide praktika ning probleemid KMH ja KSH süsteemis

3.1.1 Võrdlusriikide valik

Võrdlusriikide valikul on lähtutud asjaolust, et riikide looduslik ja kultuuriline taust sarnaneks Eestiga. See omakorda tähendaks sarnaseid keskkonnaprobleeme ja arusaamu nendest. Oluliseks kriteeriumiks on ka kuuluvus Euroopa Liitu, kuna KMH/KSH regulatsioon pärineb suuresti vastavatest EL direktiividest. Eelnevast lähtuvalt valiti käesolevas töös võrdlusriikideks neli Eesti lähedale jäävat Läänemeremaad: **Läti**, **Soome, Rootsi ja Saksamaa**.

Üheks valikukriteeriumiks oli ka küsimus, mis riigil on pikaajaline kogemus keskkonnaprobleemide ja mõjuhindamisega. Selline riik võiks Eestile eeskuju, ideid ja lahendusi pakkuda. Selleks riigiks valiti **Holland,** mida peetakse keskkonnamõju hindamise süsteemilt üheks eesrindlikumaks riigiks.

Holland, Rootsi, Soome ja Saksamaa esindavad küpseid demokraatlikke süsteeme ja jõukaid ühiskondi, mis toimivad kui eeskujud tänapäeva Eestile. Nende riikide näitel võiksime saada ideid, kuidas Eesti KMH/KSH protsessi parendada. Samal ajal võiks nende riikide kogemusest leida mõtteid, milliseid vigu vältida ning milliste probleemide ületamine võib käia käesoleval ajal üle jõu.

Läti kogemus on väärtuslik selle poolest, et Lätit saab vaadelda kui Eesti saatusekaaslast, kes alustas keskkonnapoliitika demokratiseerimisega meiega samal ajal. Seoses sarnase majandusliku ja ühiskondliku kontekstiga on Läti Eestiga kõige paremini võrreldav.

3.1.2 Metoodika

Käesolevas peatükis analüüsitakse võrdlusriikide KMH/KSH süsteeme, protsesse ja praktikaid. Fookuses on Läti, Soome, Rootsi, Saksamaa ja Hollandi KMH/KSH probleemid ja kitsaskohad ning lahendused. Töö viidi läbi peamiselt publitseeritud aruannete ja artiklite põhjal, milledest tehti järeldused ja soovitused. Infoallikate otsimisel toetuti muuhulgas välisriikide kontaktidele ja intervjuudele võrdlusriikide KMH/KSH ekspertidega.

3.1.3 KMH

Euroopa Liidu praeguse aja mõju hindamise poliitika prioriteetideks on kogu protsessi lihtsustamine, tulemuse ennustatavuse tõstmine, protsessi kiirendamine, avalikkuse kaasamise võimaluste avardamine ja läbipaistvuse suurendamine info levitamisel [46]. Üheks soovituseks on „kõik ühes kohas“ (*one stop shop*) põhimõtte sisseseadmine, mille taustal ühendatakse projektiga seotud hindamised vastavalt erinevatele direktiividele nagu loodusdirektiiv[15], linnudirektiiv[16], tööstusheitmete direktiiv[17], veepoliiitika raamdirektiiv[18] ja KSH direktiiv[19] ning KMH direktiiv[20]. Eesmärk on kõikvõimalike kordushindamiste ja bürokraatlike protseduuride vältimine. „**Kõik ühes kohas**“ viiks riiklike

[15] Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.
[16] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta.
[17] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll).
[18] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik.
[19] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta.
[20] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011 , teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta.

kontrolliasutuste ressursside efektiivsemale kasutamisele, sujundades (*streamlining*[21]) samas mõjuhindamise protseduure. Potentsiaalselt võiks see ühtlasi KMH **protsessi kiirendada**.

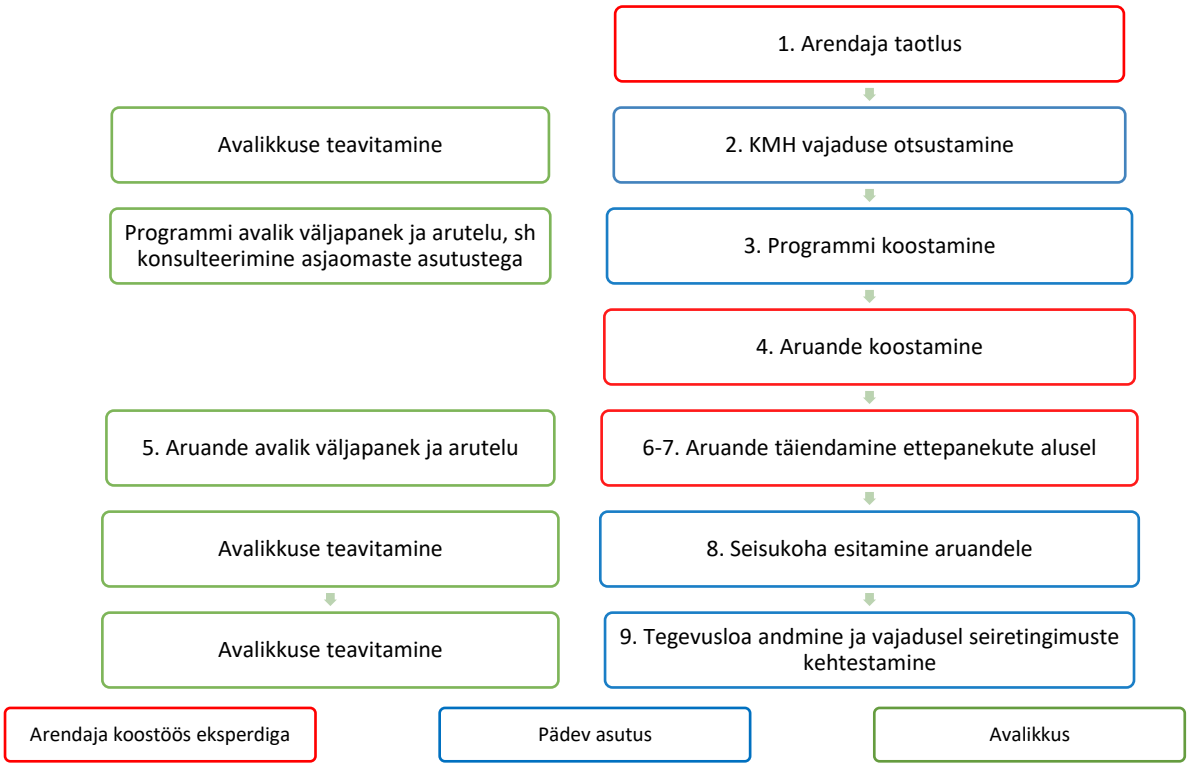
3.1.4 KSH

Euroopa Liidu tasandi KSH uurimustes on järeldatud, et olulised kaasaja aspektid KSH juures on peamiselt avalikkuse kaasamine, KSH aruande kvaliteedi tõstmise vajadus ning seire korraldamise küsimused. **Kaasamise puhul** peaks see olema õigeaegne ning haarama võimalikult paljusid osapooli, andes KSH-le ja seotud plaanile suurema usaldusväärsuse. KSH aruande juures peetakse oluliseks **alternatiivide** väljatöötamise küsimusi. Mõjutamaks oluliselt otsusetegemist tuleks KSH erinevaid arengustsenaariume võrrelda. KSH aruanne peaks sisaldama keskkonnaindikaatoritel põhinevat **seirekava**. Seirekava peab olema seotud keskkonnakvaliteedi eesmärkide saavutamisega ning seostatud finantseerimisvajadusega. Seire tulemusi tuleb avalikustada [7].

3.2 Läti

3.2.1 Üldine raamistik

KMH



Joonis 12. Läti KMH skeem. 1. Arendaja esitab Keskkonnamõju riiklikule büroole avalduse tegevuse alustamise või senise tegevuse oluliste muudatuste kohta. 2. Amet otsustab KMH algatamise vajaduse ning teavitab avalikkust otsusest ning KMH algatamise või algatamata jätmise põhjustest. 3. KMH hindamisulatuse määramiseks konsulteeritakse avalikkuse ja asjaomaste asutustega. 4. Aruande koostamine. 5. Avalikkuse ja asjaomaste asutuste teavitamine aruande ja kavandatava tegevuse kavandiga tutvumise võimalustest. 6. Pärast avalikkuse ja asjaomaste asutuste märkuste ja ettepanekute saamist täpsustab arendaja koos eksperdiga aruannet. 7. Arendaja esitab täiendatud aruande koos saadud märkustega otsustajale. 8. Otsustaja esitab ametliku seisukoha aruande nõuetele vastavuse kohta. Kui aruanne ei vasta nõuetele või kui kavandatava tegevuse elluviimisel võib kaasneda oluline mõju inimeste tervisele või keskkonnale või kui KMH

[21] Ingliskeelne sõna *streamline* tähendab mitmesuguste protsesside, menetluste ja eeskirjade lihtsamaks, ladusamaks või tõhusamaks muutmist. Eestikeelne vaste terminile on alates 2015 a sujundama.

menetlusnõudeid pole järgitud, saadab amet aruande arendajale edasiseks täiendamiseks. 9. KMH tulemusi arvesse võttes toimub tegevusloa väljastamine.

KMH korraldust Lätis reguleerib keskkonnamõju hindamise seadus [31]. See kehtestab muuhulgas KMH direktiivil põhinevad protseduurilised nõuded, mis üldpildis sarnanevad Eesti omadega (Joonis 12). Läti on võtnud edukalt üle KMH direktiivi ning KMH ja Natura hindamised on ühildatud ühtsesse hindamissüsteemi [10].

Aastal 2017 muudeti Lätis KMH eelhindamist puudutavat menetluskorda. Eelhindamise pädevus läks kohalikult Keskkonnaametilt Riigi Keskkonnateenistusele. Põhjuseks oli kohalike huvide konflikti ennetamine. Läbiviidavate KMH eelhindamiste tulemusena leitakse valdavalt (u 90% juhtudel), et KMH pole vajalik.

KMH seadus sätestab tegevuste nimekirja, mil KMH vajadust tuleb kaaluda. Kui arendaja kavandab nimekirja esinevat tegevust, teatab ta sellest pädevale asutusele, esitades kirjaliku taotluse. Taotluses peab olema märgitud vähemalt kaks erinevat lahendust kavandatava tegevuse asukoha või tehnoloogia osas. Kavandatavale tegevusele viib Riiklik Keskkonnateenistus läbi eelhindamise, selgitamaks, kas KMH on vajalik. Eelhindamisest võidakse keelduda juhul kui kavandatav tegevus on vastuolus kehtivate õigusaktide või planeeringutega. Eelhindamise tulemusena teeb Riiklik Keskkonnateenistus otsuse, kas KMH on vajalik või mitte ja selle algatamisel koostab ka KMH programmi.

Läti KMH seadus ei kehtesta otseselt seire ega järelhindamise nõuet. Siiski on KMH seaduses märgitud, et pädeva asutuse seisukoht võib sisaldada ka keskkonnamõjude seire nõudeid.

KSH

KSH viiakse läbi kõikidele planeeringudokumentidele asjakohastes sektorites. Lätis nähakse KSH-d kui ühte tööriista keskkonnakaitse tagamiseks planeerimisdokumentide koostamisel[44].

Kõik planeerimisdokumentide eelnõud ilmuvad Keskkonnaministeeriumi veebilehel [31], kus neid saab ka kommenteerida. Efektiivsemaks avalikkuse kaasamiseks keskkonnavaldkonna otsuste tegemisel on moodustatud Keskkonnakonsultatsiooni Nõukogu, mis koosneb 20 igal aastal valitavast valitsusväliste organisatsioonide (VVO) esindajast. Keskkonnaministeerium juhib KMH ja KSH protsessides avalikkuse kaasamist, andes teada kõikidest avalikustamistest (Joonis 12).

3.2.2 Probleemid

KMH

KMH protsess on Lätis hästi välja töötatud [31]. Tegevuslubade väljastamiste juures arvestatakse KMH järeldusi.

Lätis jõudis mõjuhindamine tipptasemele 2008. aasta paiku, mil riiki tabas finantskriis. Aastal 2009 võttis Läti finantskriisi tulemusena ette avaliku sektori kokkuhoiureformi, mille käigus aastal 2011 ühendati keskkonna- ja regionaalarenguministeeriumid [31]. Selle järelmõjuna jäävad rahalised ja inimressursid isegi tänapäeval keskkonnasektoris alla 2007 aasta tasemele**.** Mõjuhindamise tõhususe aspektist on Läti tegelenud peamiselt väljakutsega, kuidas järsult vähendatud ressursside juures siiski täita EL nõudeid ja siseriiklikke vajadusi. Samal ajal pole KMH protsessi dekaadi jooksul eriti parandatud [34].

Peamisteks kitsaskohtadeks Läti KMH süsteemis peetakse KMH aruannete kvaliteeti, kaasamise ebapiisavust ja järelhindamise süsteemi puudulikkust.

Aruande kvaliteet. Läti KMH aruanded on kohati ebapiisava kvaliteediga ning ei vasta sätestatud nõuetele. Suurima puudusena on välja toodud, et projekti alternatiivid jäävad sageli hindamata.

Kaasamine. Seoses madala keskkonnateadlikkusega on Lätis kodanike osalus otsusetegemises madal [31]. Osapooltelt ei laeku tihti KMH-de kohta ettepanekuid. Peamise põhjusena nähaksegi madalat

keskkonnateadlikkust. Läti on selles suhtes aga viimastel aastatel teinud jõupingutusi. Näiteks on tehtud edusamme keskkonnainfo kättesaadavuse, koordineerimise, jagamise ja kasutamise osas [10].

Järelhindamine. Seoses ülalmainitud piiratud ressurssidega on ka seire võimekus Lätis puudulik. Üksikud teadusuuringute raames teostatud KMH järelhindamised on leidnud lahknevusi KMH-s hinnatud tegevuste ja reaalselt realiseerunud projektide vahel [35]. Nõrk on ametkondlik koostöö järelevalveorganite vahel ning seireandmete kättesaadavus.

Kohtuvaidlused. Kohtuvaidlused KMH üle on tavalised ja kohtumenetlused aeganõudvad.

KSH

Lätis nähakse KSH-d kui töövahendit, mis tagab keskkonnakaitseliste aspektide arvestamine planeeringutes [44]. KSH viiakse läbi kõikidele planeeringudokumentidele asjakohastes sektorites. **Hindamise kvaliteet** on aga kompetentsete ekspertide puudumise tõttu ebaühtlane [31].

Lätis on vaieldud küsimuses, kas KSH ka tegelikkuses suurendab keskkonnaeesmärkide integreerimist strateegiliste dokumentide koostamisel. On leitud, et KSH saab olla efektiivne ainult juhul kui see on planeeringuprotsessi sisse ehitatud. Kõige hõlpsam on KSH-d integreerida ruumilise planeerimise protsessi. See tuleneb sellest, et paljud KSH elemendid on ruumilise planeerimise protseduuri osad.

Lätis on kohalikud omavalitsused vastutavad ruumilise planeerimise ja keskkonnakorralduse eest. Seaduse järgi on nõutud kohaliku tasandi dokumentide ning regionaalsete strateegiliste dokumentide eesmärkide ühtimine. Reaalselt on **kohaliku tasandi dokumendid sageli vastuolus või ühildumatud kõrgema tasandi dokumentide eesmärkidega**. Kohalikud planeeringud järgivad küll õigusaktidest tulenevaid keskkonnanõudeid, kuid laiemate säästva arengu strateegiate arvestamist varjutavad lühiajalised arenguprioriteedid [44].

Läti KSH-des on puudus ka lahendusettepanekutest, mis leevendaksid strateegiliste dokumentide negatiivseid keskkonnamõjusid [35] .

3.2.3 Lahendused

KMH

Lätis ei ole KMH aruande kvaliteedis ja järelhindamises esinevaid puudusi viimastel aastatel olulisel määral likvideeritud [34]. OECD soovitab Läti Keskkonnaministeeriumil antud aspektide parandamist tõhusamalt juhtida [31].

Lätis on viimastel aastatel parendatud avalikkuse kaasamist. Euroopa Komisjon soovitab Lätil edendada eelkõige ruumiliste andmete kättesaadavust ning avalikkust rohkem informeerida õigusemõistmise kättesaadavusest, eriti õhusaaste ja elusloodus valdkondades [10].

Läti Keskkonnaministeeriumil on kavas suurendada enda tõhusust, professionaalsust ja suutlikkust müra, reostuse ja lõhna heitkoguste hindamiste ühise lähenemisviisi edendamiseks. Uuendused reostuse hindamise valdkonnas viidi läbi 2019. aastal. Töötajaid koolitati müra, lõhna ja õhusaasteainete heitkoguste hindamise ja mõju hindamise osas [57].

KSH

OECD soovitab tõsta võimekust ministeeriumite vahelise koostöö osas, et edendada erinevate sektorite arengudokumentide seoseid riigi säästva arengu eesmärkidega [31]. Keskvalitsusel soovitab OECD tugevdada enda rolli ja ülevaadet kohalike omavalitsuste maakasutuse planeeringute üle.

3.2.4 Läti järeldused Eesti jaoks

Erinevalt Lätist pole Eesti puhul 2019 a uuringus leitud, et KMH aruannete kvaliteet oleks otseselt ebapiisav. Selle asemel on kaardistatud mõned süsteemsed puudused nagu näiteks ebapiisav alternatiivide valik ning kumulatiivsete mõjude hindamise puudujäägid. Sarnaselt Lätiga lasub ka Eestil

nende lünkade täitmine eelkõige Keskkonnaministeeriumil ja Keskkonnaametil. Keskkonnaameti kui ühe peamise otsustaja ülesandeks peaks olema koostöös Keskkonnaministeeriumiga KMH protsesside teatav juhendamine ja suunamine, nii et aruanded käsitleksid projektide reaalseid alternatiive, nende mõjude hindamist ja võrdlust, aga ka kumulatiivsete mõjude hindamine. Kumulatiivsete mõjude hindamise teostamiseks on oluline jätkata riiklike seireprogrammide ja uuringute elluviimist ja tagada, et kogutavad andmed oleks kättesaadavad.

Juhul kui otsuse tegemisel puuduvad tõsiseltvõetavad **alternatiivid**, siis on otsusetegijal piiratud otsustusruum ja ka mõjuhindamise efektiivsus jääb piiratuks. Alternatiivide nõue on määratud KMH direktiivis ja selle kõrvale jätmine võib tuua tagasilöögi keskkonnakaitseliselt parima lahenduseni jõudmisel. Alternatiivide loomise peamise takistusena on Eestis leitud, et arendaja pole neist huvitatud. Järelikult võiks näiteks otsustaja survestada eksperti ja arendajat ka täiendavate alternatiivide kaalumise osas. Samuti oleks alternatiivide väljapakkumine võimalik asjaomaste asutuste poolt.

Kumulatiivsete mõjude hindamise puudumise peapõhjusena on toodud keskkonnaseisundi andmete puudumist. Lahenduseks võiks olla asjakohaste ruumiandmete parema katvuse, korrastatuse ja kättesaadavuse tagamine, mis on samuti peamiselt Keskkonnaministeeriumi haldusala (Maa-amet, Keskkonnaagentuur) pädevuses.

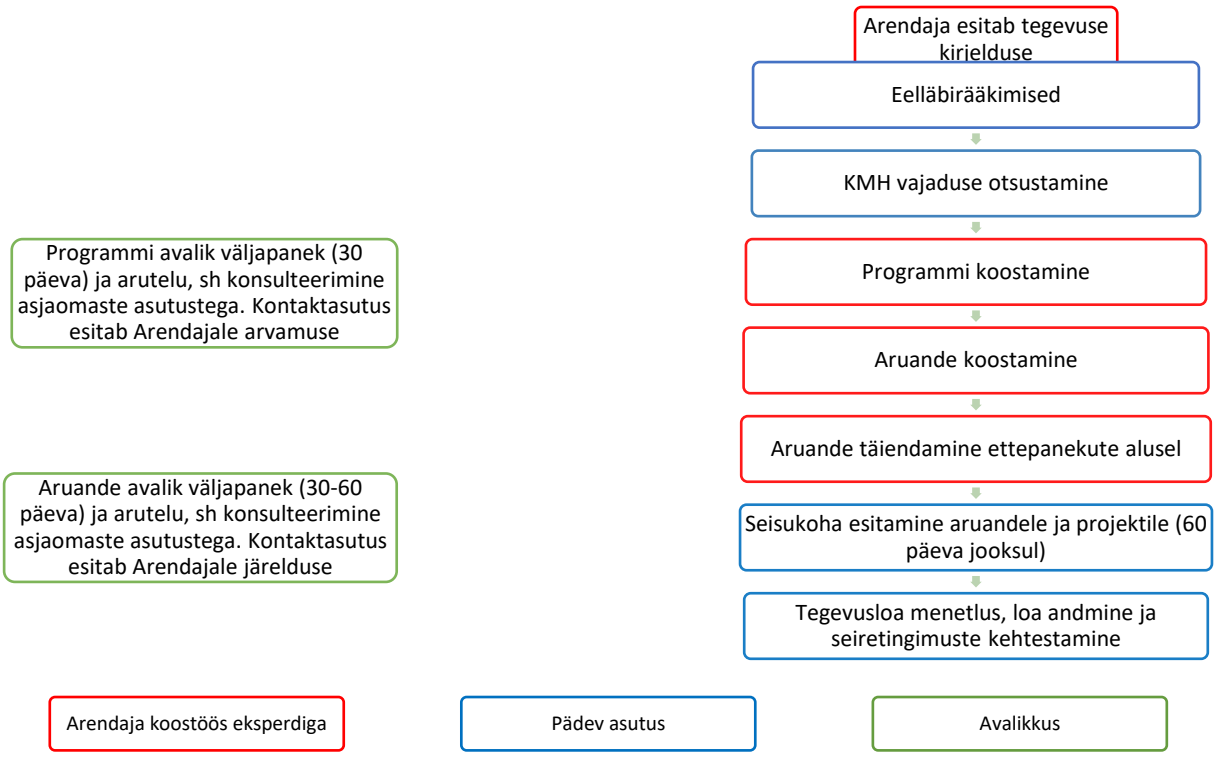
Keskkonnaalaste otsuste vähene vaidlustusvõimalus on vastavalt OECD [30] keskkonnaaruandele sarnaselt Lätile probleemiks ka Eestis. Kui keskkonnaühendus esitab haldusotsuse peale protesti, siis selle vaide lahendaja on sama asutus, mis otsusetegija ja järelikult on ebatõenäoline, et see enda vaatepunkti muudaks. Seetõttu on haldusakti kohta protesti esitamine võrdlemisi mõttetu. Seevastu kohus vaagib ainult haldusakti seaduslikkust ega saa seda tühistada sisulisel alusel. Näiteks, kohus ei kaalutle asja huvide tasakaalu või keskkonnamõjude küsimustes. Seetõttu puudub Eesti KMH süsteemis hea võimalus otsuse üle sisuliselt vaielda, nii et vaidluse teemaks oleks keskkond. Üheks võimaluseks olukorda parandada võiks olla mõne olemasoleva struktuuri (näit riigikontrolli või KMH litsentsikomisjoni) juurde vastava funktsiooni tekitamine vaidluste sisuliseks, kohtuväliseks lahendamiseks. Vaidlusaluse mõjuhinnangu puhul oleks võimalik sellisel juhul nõuda mõjuhindamise auditeerimist nii menetluslikust kui sisulisest küljest. Audit saaks toimuda enne KMH aruande nõuetele vastavaks tunnistamist või vajadusel ka peale seda. Juhul kui audit tuvastab valehinnanguid tuleb KMH aruannet korrigeerida või kui aruanne on vastavaks tunnistatud, siis tegevusloa nõudeid vajadusel korrigeerida.

KSH-ga seotud teemad. Sarnaselt Lätiga peaks Eesti üle vaatama ja kaardistama, kas kõrgemal strateegilisel tasandil toimib piisavalt hästi erinevate sektorite eesmärkide sobitumine ja kattumine riigi keskkonnakaitseliste eesmärkidega. Riik saaks suunata KOV-ide ruumiliste planeeringute ja arengudokumentide riiklikke keskkonnaeesmärkide järgivust.

3.3 Soome

3.3.1 Üldine raamistik

KMH



Joonis 13. Soome KMH menetluse skeem.

Soome KMH seadus on üle võtnud EL KMH ja KSH direktiivid [47].

Algatamine. KMH algatamiseks peab arendaja esitama pädevale asutusele projekti kirjelduse ja teabe selle võimaliku olulise mõju kohta keskkonnale. Kirjeldus võib sisaldada ka kavandatud meetmeid projekti olulise kahjuliku keskkonnamõju vältimiseks või leevendamiseks. Seejärel peab Kontaktasutus tegema otsuse KMH algatamise kohta. Kontaktasutuseks on enamasti Regionaalne Majandusarengu-, Transpordi- ja Keskkonnakeskus. Tuumarajatiste puhul on kontaktasutuseks Töö- ja majandusministeerium. Kontaktasutus konsulteerib KMH algatamise küsimuses asjaomaste asutustega. Otsus KMH algatamise kohta tuleb teha hiljemalt ühe kuu jooksul pärast projekti ja selle keskkonnamõjude kohta piisava teabe saamist.

Protsess. KMH läbiviimisel on kaks põhilist etappi: hindamisulatuse määramiseks koostatakse programm ja hindamise tulemuseks on KMH aruanne (Joonis 13). Aastast 2017 kehtib Soomes uus KMH korraldust reguleeriv seadus, mis sisaldab mitmeid muudatusi. Arendaja ei suhtle enam mitme asutuse, vaid ainult Kontaktasutusega.

Programmile esitab Kontaktasutus omapoolse arvamuse, milles kommenteeritakse programmi ulatuse ja täpsuse piisavust. Arvamuses võetakse kokku ka teiste asjaomaste asutuste arvamused ja avalikustamisel laekunud ettepanekud. Kontaktasutus edastab oma arvamuse arendajale. Arvamus edastatakse samal ajal ka asjaomastele asutustele ja avalikustatakse Kontaktasutuse veebisaidil.

Kontaktasutus esitab ka aruande kohta järelduse. Arendajale esitatud põhjendatud järeldus KMH aruande kohta hindab KMH kvaliteeti ja piisavust, pöörates tähelepanu võtmetähtsusega keskkonnaaspektidele ja kavandatava tegevuse peamistele mõjudele. Kui kontaktasutus ei suuda keskkonnamõju hindamise aruande ebapiisavuse tõttu teha põhjendatud järeldust tegevuse lubatavuse kohta, teavitab ta arendajat sellest ja hindamisaruannet tuleb täiendada.

Loa otsus, mida teeb vastavat luba väljastav asutus, sisaldab põhjendatud järeldust ja selles võetakse arvesse nii KMH aruannet kui konsultatsioonide tulemusi.

Uuendused. 2017. aastast jõustusid KMH seaduse muudatused. Üheks suurimaks muudatuseks oli Kontaktasutuse sisseseadmine, mis võtab enda peale kogu riigiasutuse suhtluse arendajaga. Teise muudatusena toodi sisse võimalus enne KMH algatamist **eelkonsultatsiooni ehk eelläbirääkimise läbiviimiseks**. Eelläbirääkimistel KMH kontaktasutus, teised asjaomased asutused ja arendaja selgitavad üheskoos KMH vajadust ning tegevuseks vajalikke protseduure. Eelläbirääkimised toimuvad enne KMH programmi esitamist või KMH programmi koostamisega paralleelselt. Kolmanda olulise muudatusena tekitati võimalus vajadusel hindamisaruande täiendamiseks. Neljandaks märkimisväärseks protseduuriliseks muudatuseks on nõue, et lisaks hinnangu andmisele KMH aruandele peab Kontaktasutus väljastama ka põhjendatud seisukoha projekti enda kohta.

KSH

Soome ruumilist planeerimist ja sellega seotud KSH-sid reguleerib maakasutuse ja ehituse seadus, mis hõlmab kolme planeeringutasandit: regionaalplaaneering, kohalik üldplaneering ja kohalik detailplaneering. Madalamal tasandil tuleb võtta arvesse kõrgema tasandi planeeringuid. Muuhulgas märgib seadus, et planeeringud peavad olema tehtud tuginedes piisavatele uuringutele. Planeeringu ja selle alternatiivide väljatöötamisel tuleb arvestada keskkonnamõjudega laias tähenduses.

Plaanide, programmide ja poliitikate mõjusid hinnatakse vastavalt KSH direktiivile (2001), mida Soomes reguleerib plaanide ja programmide mõjuhindamise seadus.

3.3.2 Probleemid

KMH

Soome on KMH-ga seotud probleeme olulisel määral lahendama asunud (järgmine alapeatükk). Enne aastat 2016 leiti, et Soome loamenetlus oli liiga aeganõudev. Arendaja oli sunnitud liiga paljude eri asutuste juurest kooskõlastust küsima. Natura hindamine oli täiendav, võrdlemisi ajamahukas ja KMH-st eraldiseisev protseduur. Erinevate ametkondade nõuete vahel võis esineda vastuolusid ja mõttetut dubleerimist. Keskkonnakonsultantide professionaalne tase oli erinev ja kohati madal. Kompetentsi puudujääke esines ka kohalikes omavalitsustes. Keskkonnanõuded kippusid kohati takistama innovatsiooni. Avalikkuse kaasamine oli kohati ebapiisav. Arendaja ja võimuorganite vaheliste arusaamatuste tõttu esines palju proteste ja kohtuvaidlusi. Osades sektorites ei andnud KMH aruanded olulist lisainfot ja osutusid seega sisuliselt üpris mõttetuteks. Samal ajal esines KMH aruannete osas probleem, et nende sisu ei andnud infot ühes või teises suunas laotaotluse üle otsustamiseks. Kõikide nende probleemide lahendamisega on aga püütud tegeleda (vt ptk 3.3.3).

KSH

KSH süsteemis esinevatest probleemvaldkondadest on Soomes uuritud KOV-ide ruumilistes planeeringutes elurikkusega arvestamist ja leitud alljärgnevad probleemid [49]:

- **Programmi koostamise** juures leiti, et elustiku-uuringutele eraldati ebaproportsionaalselt vähe raha võrreldes näiteks projekteerimiste ja transpordi küsimustega. Elurikkuse puhul määrati sageli nii pikk uuritavate liikide nimekiri, et seda ei olnud võimalik olemasoleva eelarvega uurida. Koostöö keskkonnakonsultantide ja planeerijate vahel oli nõrk või puudus üldse.

  Programmi koostamisel oli probleemiks uuritava mõjuala piiritlemine. Kuigi mõjuala peaks olema suurem kui planeeringuala, esines tendents neid võrdsustada. Esines tendentsi, et alusuuringute vajadusi alahinnati, mis viis ebaadekvaatsete mõjuprognoosideni.

- **Alusuuringud**. Alusuuringud viidi tavaliselt läbi vaid planeeringuala piires, jättes välja külgnevad mõjualad. Kuna alusuuringud keskendusid peamiselt spetsiifilistele inventuuridele, jäi tähelepanu alt välja näiteks elurikkuse geneetiline ja ökosüsteemi tasand. Ökoloogilisi koridore (ühendusi) ei käsitletud piisavalt. Regionaalplaneeringutes määratud rohevõrgustiku koridorid lõigati läbi või kitsendati KOV ÜP tasemel. Üheks põhjuseks on seadusandlike piirangute nõrkus võrreldes tugeva asustuse laiendamise survega.

Üheks puuduseks oli, et elurikkuse uuringud piirdusid vaid kaitstavate liikidega, kuid nende liikide kaitsest ei piisa elurikkuse säilitamiseks. Üksikute kohtade ja liikide esinemise asemel olnuks vaja rohkem võtta arvesse suuri ökoloogilisi üksusi ja ühendusi.

- **Mõjuhindamine**. Kuigi ametiasutused ja planeerijad rõhutasid, et mõjuprognoosid peavad juhtima planeeringuprotsessi, reaalselt seda ei toimunud. Mõjuprognoosidel oli seega planeeringuotsustele vähe mõju. Sageli ei võetud mõjuhindamisel ka lähteuuringute tulemusi arvesse. Puuduseks oli ka alternatiivide vähesus.
- **KSH tulemustega arvestamine planeeringus**. Planeeringuotsuseid mõjutasid rohkem lähteuuringud ja vähem mõjuhindamised, peamiselt seetõttu, et mõjusid hinnati kesiselt. Planeeringutes ei arvestatud eriti nende elurikkuse komponentidega, mis polnud seadusega piisavalt kaitstud. Kuna **hankes võidab odavaim pakkumine,** siis jääb mõjuhindamise eelarve sageli ebapiisavaks, et uuringuid kvaliteetselt läbi viia.
- **Järelhindamine**. Järelhindamisi ei viidud KSH-de puhul läbi peaaegu mitte kunagi. Erandina viidi läbi Natura 2000 mõju seiret rangelt kaitstud liikide osas. Seire jaoks üldiselt ei jätkunud ressursse ning puudusid ka piisavad juhendid.
- **Koostöö**. Puudulik oli KOV-ide planeeringutes koostöö planeerijate ja keskkonnakonsultantide vahel ning suurtes üksustes ka erinevate administratiivsete harude vahel. Seetõttu oli keskkonnaalase info liikumine otsusetegijale puudulik.

Soome keskkonnaseadusandlus on olnud keeruliselt hallatav, eriti seoses pideva muutumisega [50]. Protseduuride lihtsustamine ja bürokraatia vähendamine on tõusnud oluliseks väljakutseks.

Teise probleemteemana on Soome KSH puhul välja toodud ekspertide liiga hilist kaasamist. Mõjude hindamine peaks mõjutama planeeringuprotsessi ja järelikult tuleks mõjusid hinnata protsessi varases faasis, kuid enamasti seda ei tehta.

3.3.3 Lahendused

KMH

Soome puhul on analüüsitud, kas **keskkonnakonsultantide litsentseerimine** või muul viisil professionaalsete oskuste tõstmine võiks mõjuhindamise kvaliteeti tõsta. Leitud on, et litsentseerimine oluliselt kvaliteeti ei tõsta, kui ei muudeta üldist planeerimis- ja **hankeprotsessi** [48].

Hea keskkonnaregulatsioon **sujundab asjaajamist**, kuid samas edendab ka innovatsiooni ja tööstuspoliitikat. Regulatsioon peab looma ennustatava tegutsemis- ja investeerimiskeskkonna [50]. Heaks näiteks on **uue tehnoloogia testimine**, mis Soome keskkonnakaitse seaduses nõuab vaid teatamist, kuid mitte loa taotlemist. Regulatsioonide sujundamiseks on soovitatud järgnevad meetmed:

- Loa taotlemisprotseduuride ühtlustamine ja ühildamine.
- Loataotluste menetluste ja mõjuhindamise juures tuleks tagada piisavad **ressursid asjaomastele asutustele**. Kuna loa taotluse menetluse kestus sõltub sageli mitte võimuorganite menetluskiirusest, vaid õigeaegsest ja kõrgekvaliteetsest taotlusdokumentide esitamisest, siis tuleb parandada esitatavate taotluste kvaliteeti.
- **Keeldudel põhinev seadusandlus** võib olla efektiivsem ja tulemus ettearvatavam võrreldes taotlusprotsessiga. Näiteks, võiks lihtsalt keelustada põhjaveeriske põhjustavad tegevused tundliku põhjaveega aladel, hoides ära ebavajaliku taotlusprotsessi. Lautadele saab kehtestada tegutsemise standardid, selle asemel, et reguleerida tegevust igakordselt lubadega.

Eelnevatest tõhustamise soovitustest on Soome puhul mitmed juba ellu viidud. „Kõik ühes kohas“ lahendusena on tekitatud **KMH kontaktasutus**. Ametnikke on loamenetluse kiirendamiseks juurde värvatud.

Lisaks viidi läbi projekt, mille eesmärk oli katsetada uut tüüpi keskkonnalubade menetlust näidisjuhtumite, nn pilootlubade kaudu [42]. Projektiga sooviti senist loamenetlust efektiivsemaks muuta, tõhustades taotlejate nõustamist, parendades suhtlust otsusetegija ja taotleja vahel ning lisades konsultatsioonidokumentidesse loa otsuse eelnõu. Samuti kaaluti loa omamise kohustuse künnise tõstmist, loamenetluse asendamist registreerimismenetlusega või piirates muul viisil loamenetlusse minevate juhtumite arvu.

Projekti tulemusel soovitati järgmiste meetmete rakendamist:

- **Eelnõustamine.** Leiti, et arendaja ja erinevate ametiasutuste vahelise suhtluse parendamine parendab osapoolte teadlikkust projektist, taotluse kvaliteedinõuetest ja menetluse toimimisest. Selline suhtlus vähendab mittetäielikele taotlustele kuluvat aega. Oluline on, et nõuanded ei piirduks seadusest tulenevate nõuete kordamisega, vaid eelnõustamine annaks taotlejale täiendavat infot. Taotlejat huvitavad, millised tegurid on kavandatava projekti loaotsuse keskmes ja millele tuleks taotluse ettevalmistamisel erilist tähelepanu pöörata. Lubasid väljastavad ja järelevalveasutused peaksid oma nõuandeid kooskõlastama. Eelnõustamist pole mõtet üle reguleerida, sest see muudaks menetluse liiga jäigaks.
- **Eelkoosolek** on kohtumine arendaja, konsultandi jt asjaomaste asutuste vahel. See võimaldab kõrvaldada ametlike kirjadega seotud arusaamatused. Eelkoosolekul vaadatakse üle loataotluse sisu, menetlusajad jm.
- **Ametiasutuste seisukohad taotluse kohta**. Eelseisukohtade varane esitamine andis positiivse või vähemalt neutraalse efekti. Suhtlust saab märkimisväärselt parandada tervikliku elektroonse süsteemi abil.
- **Otsuse eelnõu**. Otsuse eelnõu andis konsultatsioonidele konkreetse aluse. Samas, lubasid väljastavad asutused leidsid, et see suurendab asutuse tööd ja pikendab menetlusaega, kuna otsuse eelnõud ei saa kirjutada väljapaneku perioodil. Tagasilöögina, mõned osapooled tundsid, et pärast otsuse eelnõu väljastamist on keeruline midagi muuta. Seetõttu, oluline on osapoolte vaheline suhtlus, sh selgitada, et otsuse eelnõu on õiguslikult erinev otsusest endast. Võrreldes otsuse eelnõud otsuse endaga on osapooltel võimalik jälgida, kas ja kuidas nende osalus otsust mõjutab. Loa menetluse protsessi otsuse eelnõu lisamine küll ei kiirendanud, kuid fookus paranes.
- **Tervikvaade**. Muudetud menetlus parandab loaotsuse kvaliteeti ja vähendab vigu loaotsuses ning seeläbi edasikaebamise vajadust, millel võib olla lühendav mõju loamenetluse kogu kestusele alates loataotluse algatamisest kuni vaidluste lõpliku lahendamiseni.
- **Aruande täiendamine**. Ühe muudatusena on tekitatud võimalus arendajal KMH aruannet pärast ametlikku seisukohta veel täiendada.
- **Kvalifikatsiooninõuded**. Uue elemendina kehtivad Soomes kvalifikatsiooninõuded nii KMH koostajale kui ametiasutustele. KMH programmi heakskiitmisel hinnatakse muuhulgas ekspertide asjatundlikkust.
- **Natura hindamine**. Kui varem oli Natura hindamine eraldi protseduur, siis seadusemuudatuse järgselt toimub see peamiselt KMH raames.
- **Protsessi kestus**. Lühendati menetlusaega, sh KMH programmi konsultatsiooniperioodi ühe kuu võrra. Varasemalt 60 päevalt lühendati see maksimaalselt 30 päevale.
- **Muud ideed**.
  - Omavalitsuste piiratud kompetentsi korral võiksid naaberomavalitsused omavahel koostööd teha, näiteks, spetsialiseerudes teatud tööstusharudele.
  - Nii riigi kui KOV keskkonnaametite tegevuste kavandamisel võiks arvestada valitsusväliste organisatsioonide nõuannetega.

- Kasutada e-nõustamist nii palju kui võimalik, sh on oluline andmebaaside ühildamine.
- Riikliku lubade- ja järelevalveameti asutamine, mis keskkonnalubadega seotud funktsionaalsused ühendaks.

KSH

Soome KSH-des oli 2010 a uuringu alusel vaade elurikkusele liiga kitsas. Fookusest oli väljas maastikurikkus, ökosüsteemiteenused, ökosüsteemide funktsioneerimine ja rohevõrgustik. Olukorra parandamiseks anti järgnevaid soovitusi [49]:

- KSH-des rakendada **elupaiga sobivuse lähenemist** (*habitat suitability approach*). See võtab arvesse elupaiga kvaliteeti, kvantiteeti ning sidusust liikide, koosluste ja populatsioonide jaoks.
- **Ökosüsteemiteenused** ja rohetaristu võiksid olla planeerimisvahendid, et elurikkust kaardistada ja säilitada. Elurikkusega arvestamine peab toimuma varajases planeerimisfaasis.
- Alusuuringud piirduvad sageli kaitsealuste liikide ja kaitsealadega. Selle asemel peaksid alusuuringud katma ökosüsteemiteenuseid, ökoloogilist sidusust ja maastiku elurikkuse teemasid, et sellel oleks proaktiivne mõju planeeringule. Mõjuhindamise tõsiseltvõetavust saab parandada läbipaistvuse abil ja rakendades selgeid hindamiskriteeriume. Hea mõjuhindamine loob ka alused seireks.
- Vajalik on tugevdada vastutavate asutuste suunavat rolli, et elurikkus saaks maakasutuse planeerimisel piisavalt arvesse võetud. Selleks ei pea muutma seadusandlust, vaid efektiivsemalt kehtivaid nõudeid ellu viima.
- Koostöö ja osapoolte suhtluse tõhustamiseks tuleb KSH programmi koostamise faasi piisavalt ressursse eraldada, et KSH käsitlusala saaks hästi fokusseeritud, sh vältides asjasse vähe puutuvaid uuringuid ja hinnanguid. Abiks oleks KOV ÜP KSH näidisprogramm, millest nähtuksid hea KSH praktika loodetud väljundid ja selged eesmärgid, uuringute lähteülesanne, sh ajalised ja ruumilised piirid ning aspektid, mida uurida.
- Erinevate planeeringulahenduste väljatöötamine ja võrdlemine tuleb kindlustada juba planeeringu algfaasis vähemalt üldiste ideede tasandil. Hilisemas planeeringuprotsessis tuleb alternatiive täpsustada ja vastavalt mõjusid hinnata.

3.3.4 Soome järeldused Eestile

Kvaliteedikontroll. Erinevalt Soomest kehtivad Eestis KMH juhtekspertidele litsentsi nõuded. Kuna analüüsist ei ilmne senise litsentseerimissüsteemi puuduseid, siis oleks mõistlik sellega jätkata. Samas, Soome praktika alusel mõjuhindamise kvaliteeti litsentseerimine üksi ei taga. Nii KMH kui KSH kvaliteet võib ka Eestis kriitiliselt sõltuda hoopis **projekti eelarvest**. Sellisel juhul võib madalaim hind tuua kaasa kohati kõige ebakvaliteetsema tulemuse. KMH/KSH hankes on võimalik viia hinnakriteerium hanketingimustes tagaplaanile ning tuua esiplaanile KMH sisulist kvaliteeti näitavad tegurid.

KMH kõrge kvaliteedi tagamiseks on oluline ka KMH programmi faas, milles määratakse KMH hindamisulatus. KMH kõrget kvaliteeti ei tarvitse aga kaasa tuua praegune praktika, kus osapooled soovivad KMH programmidesse lisada aina uusi teemavaldkondi, mis võivad töö mahtu halvemal juhul mõttetult paisutada ja töö fookusest välja viia.

Vaade elurikkusele. Sarnaselt Soomele on Eesti mõjuhindamistes tavaks käsitleda elurikkust mitte tervikuna, vaid eluvormide ja taksonoomiliste rühmade kaupa, fokusseerudes kaitstavatele liikidele ja kaitsealadele. Selline lähenemine on küll sõna-sõnaliselt seadusjärgne, tagades kaitse-eeskirjadest kinnipidamise. Samal ajal, kui seada eesmärgiks parem ökosüsteemide funktsioneerimine, elurikkus ja rohevõrgustiku toimimine, peaks mõjuhindamiste elurikkuse käsitlus olema terviklikum ja läbivam.

Ökosüsteemiteenused. Ökosüsteemiteenused on kontseptsioon, mille kaudu võiks ruumilise planeerimise ja KSH protsessis analüüse läbi viia. Kuna ökosüsteemiteenused on ruumiliselt kaardistatavad, on potentsiaalselt võimalik nende kaudu näiteks planeerimislahendusi optimeerida.

Alusuuringute sidumine mõjuhindamisega. Selleks, et adekvaatselt kirjeldada olemasolevat olukorda looduses, baasstsenaariume ja kumulatiivseid mõjusid, on vajalikud alusuuringud, mille tulemusi saaks rakendada erinevates mõjuhindamistes ja planeeringutes. Piisavate keskkonnaseisundi alusuuringute abil saaks Eestis edendada üldist andme- ja teadmusbaasi, mis mõjuhindamist hõlbustaks ja võimaldaks samas täpsemaid prognoose.

KMH algatamine. Soomes pole KMH algatamiseks tegevusloa taotluse esitamine vajalik. Ka Eesti võiks kaaluda võimalust, et KMH algatatakse vaid arendaja esitatava projekti kirjelduse peale, milles on esitatud teavet selle võimaliku olulise mõju kohta keskkonnale. See eeldaks aga Eesti KMH süsteemis teatavate muudatuste sisseviimist (vt ptk 1.1.1).

Koostöö programmi koostamise faasis. Eestis mõjuhindamise ulatuse määramine toimub kohati võrdlemisi kaootiliselt: erinevate ametkondade soovid lisatakse sageli programmi ilma, et otsustaja neid filtreeriks. KMH kulutõhususe tõstmiseks ja paremaks fokusseerimiseks võiks läbi viidavate uuringute ja käsitletavate teemade nimekirja programmi etapis hoolega ühiselt läbi kaaluda.

Alternatiivid. Nagu Soomes, nii Eestiski on puudus erinevatest planeeringu alternatiividest. Need tuleks protsessi algfaasis defineerida idee tasandil ning hilisemas protsessis täpsustada ja vastavalt mõjusid hinnata.

Menetluse kiirendamine. Eestis paistab, et menetluse pudelikaelaks on kooskõlastusringid erinevates ametkondades. Halvemal juhul seisab aruanne või eelnõu ametkonnas kaua aega, saamata mingitki sisulist täiendust. Üheks võimalikuks lahenduseks on niisugustes ametkondades täiendava tööjõu värbamine, et kooskõlastusprotsessi kiirendada ja samas võimaldades tekitada vajadusel sisulist tagasisidet.

Huvide tasakaalustamine. Nagu Soomes, on ka Eestis vastandlike huvide tasakaalustamise probleem. Nagu Soomes, nii ka Eestis pole selleks tõenäoliselt vaja seadusandlikku reformi. Riigikohtu praktikat arvesse võttes[22] on kohalikul omavalitsusel olemasolevate seaduste raames õiguspärane keelduda kavandatud tegevuse loastamisest kohalike elanike huvide kaitseks. Järelikult, Eestis võib võtmeküsimuseks olla KOV-ide võimekuse tõstmine ja julgustamine aktiivselt otsustusprotsessi sekkuma. Huvide tasakaalustamisele võiks aidata kaasa ka järelhindamine, mida sarnaselt Soomele Eestis kahjuks vähe tehakse.

Eelnõustamine. Eelnõustamise eesmärk on eelkõige, et taotleja esitaks loa taotlemisel kiiresti ja korrektselt kõik nõutavad dokumendid. Ka Eestis võiks soovitada loataotlejate suuremat ja avatumat nõustamist taotluste koostamisel.

Eelkoosoleku peamine eesmärk Soomes on kõrvaldada eos ametlike kirjadega seotud arusaamatused. Ka Eestis esineb lubade taotlemisel sageli mitmekordset ametlike kirjade saatmist enne loa taotluse nõuetele vastavaks tunnistamist ja vajadusel KMH algatamist. Suuremat valmisolekut asjade selgitamiseks ja loataotleja nõustamiseks ning väiksemat ametlike kirjade saatmist menetluste juures võiks pidada soovitatavaks praktikaks ka Eesti puhul.

Naaberomavalitsuste koostöö. Eestis on omavalitsuste võimekus otsusetegijatena mõjuhindamise protsessis pädevalt osaleda sageli piiratud. Üheks ideeks oleks naaberomavalitsuste koostöö või näiteks maakondliku koostöö sisseseadmine koostöökeskuste vormis või riikliku nõuandekeskuse loomine.

Keskkonnaorganisatsioonide kaasamine. Keskkonnaorganisatsioonide töö aitab mõjuhindamise protsessis võtta arvesse keskkonnamõjusid ja –riske, töötada välja paremaid alternatiive ja leevendavaid meetmeid. Valitsusvälistel keskkonnaorganisatsioonidel on konsultatsioonides võimalik

[22] https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-17-796/39

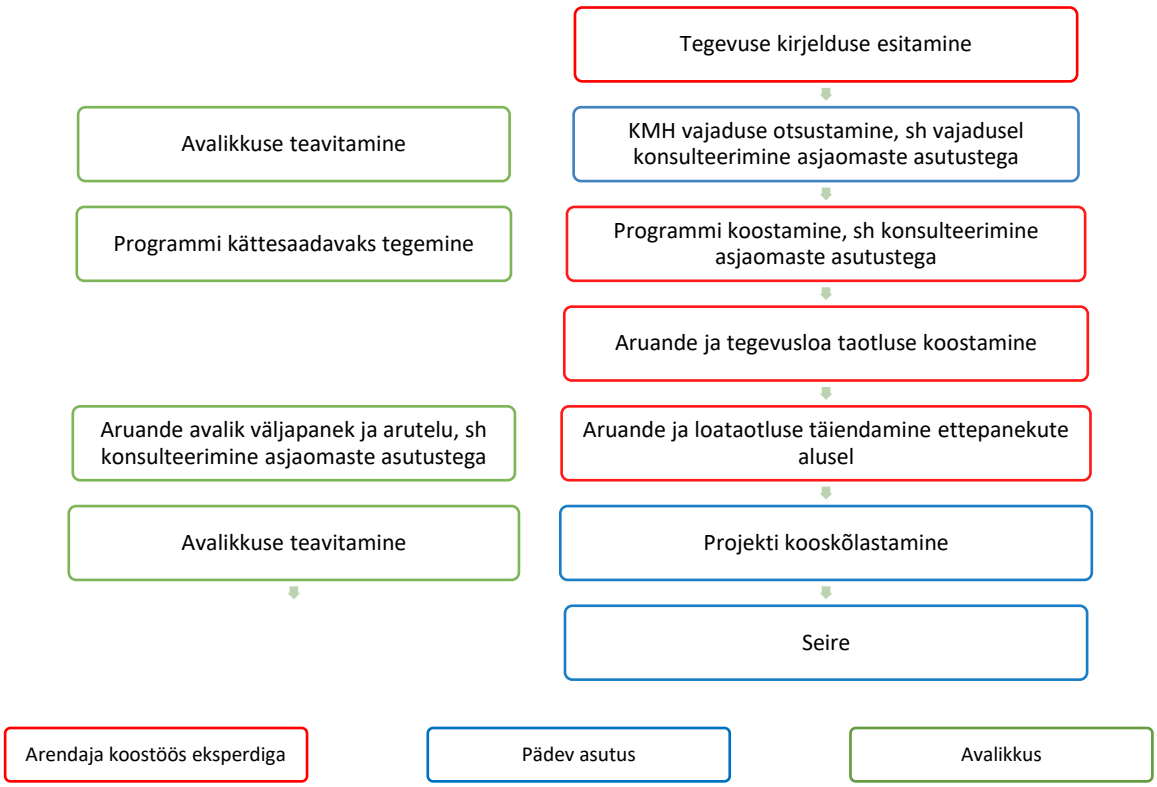
tasakaalustada juhteksperdi seotust arendajaga. Sealt edasi, riigi ja KOV asutuste tegevuste kavandamisel võib keskkonnaorganisatsioonide kaasamine luua paremaid formaalseid ja institutsionaalseid raamistikke KMH ja KSH protsessiks. Praegusel hetkel tundub, et ametkondade kavad ja tegevused on Eesti puhul võrdlemisi avalikud ning vabaühendusi teavitatakse piisavalt hästi. Samal ajal ei arvestata eriti palju nende ettepanekutega reformide juures. Teiselt poolt, organisatsioonide võimekus neisse panustada on Eestis üpris piiratud ja vastavat võimekust võiks parandada.

3.4 Rootsi

3.4.1 Üldine raamistik

Üldine raamistikRootsis toimus keskkonnaseaduste suurem reform aastal 1999, mil kehtestati Keskkonnaseadus. See asendab varasemat 15 eraldiseisvat keskkonnaseadust. Keskkonnaseadus sätestab mh keskkonnaloa, KMH ja KSH teema. Sageli hõlmavad keskkonnaload tingimusi, mis võivad muutuda näiteks seadusandluse muutudes [26].

KMH



Joonis 14. Rootsi KMH menetlusskeem.

Keskkonnaohtlikud tegevused on jaotatud kolme kategooriasse: A tegevused, millel on oluline keskkonnamõju, B tegevused, mis vajavad luba, kuid millel on väiksem keskkonnamõju ning C tegevused, mis luba ei vaja, kuid nõuavad teatamist. Aastal 2017 oli Rootsis 500 A tegevust, 5500 B tegevust ja 15 000 C tegevust.

KMH direktiivi viib Rootsi ellu peamiselt keskkonnaseaduse kaudu, milles on määratud nõuded KMH läbiviimisele. KMH-l on otsustav roll projekti heakskiitmisel või tagasilükkamisel.

Sõltuvalt projekti tüübist võib KMH menetlusskeem varieeruda. Projekti erinevatele osadele võidakse teha ka erinevad KMH-d juhul kui on rohkem kui üks pädevat asutust. Nii on see näiteks uute teede ja

raudteede ehitusega, millega käivad kaasas tunnelid või sillad. Teede ja raudteede üle otsustab Keskvalitsus, tunnelid ja sillad on aga veekeskkonnaga seotud tegevused, mille puhul on pädevad asutused Maa ja Keskkonna Kohtud.

Rootsi süsteemis puudub selge KMH programmi kui eraldi etapi nõue. Arendaja võib põhimõtteliselt pädevale asutusele esitada otse nii loataotluse kui KMH aruande. Reaalselt toimub siiski projekti algfaasis asjaomaste asutustega konsulteerimine, mille käigus määratakse KMH ulatus.

Arendaja vastutab loataotluse esitamise eest ning seda tehakse tavaliselt tehniliste ja juriidiliste konsultantide abiga. Taotlusega peab käima kaasas planeeritava tegevuse tehniline kirjeldus ja selle vajadusel ka KMH aruanne. Arendaja on kohustatud esitlema projekti alternatiivseid asukohti ja lahendusi. Arendaja peab konsulteerima asjaomaste asutustega ja kohaliku elanikkonnaga. Võrreldes Eesti süsteemiga võib lisaks programmi koostamise ja aruande etapile toimuda avalikustamine ka KMH eelhindamise faasis (Joonis 14. Rootsi KMH menetlusskeem.).

KSH

KSH läbiviimine kaasneb planeerimisettepanekuga. Keskkonnaseaduse alusel tuleb planeeritava tegevuse otsesed ja kaudsed mõjurid tuvastada ja kirjeldada ning hinnata nende mõju inimese tervisele ja keskkonnale. Seadus nõuab, et kirjeldataks ka „mõistlikke alternatiive“ ja nende mõjusid, kuid nende interpreteerimise osas käib diskussioon. Piisab kahest alternatiivist.

Rootsi planeerimissüsteem on äärmiselt detsentraliseeritud. Erinevate valitsustasandite suhe on mittehierarhiline. Olulisim on KOV planeerimistasand, mis tegeleb nii üldplaneeringute kui ka valdkondlike planeeringutega.

3.4.2 Probleemid

KMH

Rootsi puhul võib oluliseks pidada KMH-de efektiivsusega seonduvaid probleeme. Esiteks on leitud, et **keskkonnaohtlikud tegevused** kahjustavad Rootsi keskkonnaeesmärke ja mõjuhindamine ei ole piisavalt efektiivne mõjude vältimiseks [26]. Teiseks on leitud, et **keskkonnaloa menetlus kestab liiga kaua.** Pikk menetlus takistab investeeringuid nii majandusse kui ka keskkonnakaitsesse. Loa taotlemise menetluse tulemus on sageli ennustamatu [32]. Kohati esineb jätkuvalt probleeme ka **piisava kaasamisega** [20] ning leitud on, et **järelhindamine** Rootsis on ebapiisav [29].

KSH

Ruumiline planeerimine on Rootsis suures osas KOV-ide pädevuses. Keskkonnakaalutlusi võetakse nendes arvesse aga ebapiisavalt. Vaid 10% KOV üldplaneeringutest 2005 ja 2020 vahel integreeris vajalikul määral keskkonnaeesmärke [29].

Lisaks on leitud, et kohalikul tasandil ei viida läbi piisavalt KSH-si, seoses KOV-ide ebapiisava pädevusega. Seadus ei nõua otseselt ei üldplaneeringutele ega temaatilistele arengukavadele KSH-de tegemist [2].

Sarnaselt teistele riikidele on ka Rootsi KSH-des probleem alternatiivide käsitlemisega. Rootsi KOV ÜP-des vähenes vahemikus 2006 kuni 2014 **alternatiivsete planeeringulahenduste** defineerimine ja analüüsimine. Kuna eesmärgid on puudulikult seatud, siis on ka alternatiive keeruline defineerida [2]. Ka KMH tasandil esineb probleeme alternatiividega [20]

3.4.3 Lahendused

KMH

Rootsis on loataotluste menetluse venimise probleemi [29] püütud väiksema keskkonnamõjuga käitistel (nn B klassi tegevused) alates 2012 aastast **kiirendada ja lihtsustada**, et saavutada menetlusajaks kuni kuus kuud. Reaalselt, aastaks 2019 ei suudetud seda saavutada ja keskmine

menetlusaeg on siiski 12 kuud [6]. Kavas on loataotluste ja nendega seotud KMH-de **nõudeid veelgi lihtsustada**, sh täpsustada KMH sisu nõudeid ja tõsta KMH vajaduse künniseid.

Kaalutud on ka **ajalimiid**i kehtestamist alates loataotluse esitamisest kuni otsuseni. Selleks tuleks ametivõimudele täiendavaid ressursse eraldada. Samas, ajaarvestus saab minna käima hetkest, mil taotlusdokumendid on täielikud. See eeldab aga ühte täiendavat otsuse tegemist, mis võib menetlusaega veelgi pikendada. Seetõttu võib ajalimiidil olla hoopis vastupidine mõju [32].

Euroopa Komisjon soovitab Rootsil endiselt KMH protsessi efektiivsemaks muuta, et vähendada dubleerimisi ning kiirendada otsusetegemist, ilma et kahaneks kvaliteet [11]. Rootsi on muudatuste rakendamisega tegelemas.

Rootsi puhul on leitud, et keskkonnaohtlike tegevuste loataotluse protsess on puudulik ja tegevused võivad kahjustada keskkonnaalaseid eesmärke [27]. Järelhindamist, seiret ja järelevalvet tuleb tugevdada, eriti valdkondades, kus on suurimad nõuetele vastavuse probleemid. Hästi toimiv **järelhindamine ja kontroll** võiks olukorda parandada. Samuti tuleb tugevdada rikkumistega kaasnevaid sanktsioone [29].

KSH

Kohaliku tasandi KSH-de puhul on Rootsi puhul leitud, et KSH läbiviimise nõuded tuleb selgemalt vormistada tagamaks vajalikele strateegilistele dokumentidele KSH läbiviimist kõigi otsustajate poolt. Samuti tuleks kehtestada KOV-ide ÜP-dele KSH kohustuslikkuse nõue. KOV-ide pädevuse tõstmiseks on asjakohane soodustada KOV-ide omavahelist koostööd [2].

Ruumilisel planeerimisel tuleks pöörata keskkonnale rohkem tähelepanu, harmoniseerides keskkonnaseaduse ning planeerimis- ja ehitusseaduse nõudeid ning samas tõstes omavalitsuste võimekust [29].

3.4.4 Rootsi järeldused Eestile

Ajalimiit. Üheks võimaluseks Rootsis KMH menetlusaja lühendamiseks oli kehtestada ajalimiit loataotluse esitamisest kuni otsuseni. Eesti olukorras on kaks protsessi venimise kohta: kooskõlastusringid ja lõpliku loa andmise otsuse tegemine. Kooskõlastustele kehtivad niigi ajalimiidid. Täiendavalt võiks ajalimiidi teoreetiliselt kehtestada lõppotsuse tegemisele, kuigi osaliselt on see juba tegevuslubade menetlusele kehtestatud.

Keskkonnaaspektiga arvestamine. 2019 uuringu järgi on Eesti KMH aruanded pigem liiga leebed ja keskkonnariske kiputakse alahindama. Üheks võimaluseks olukorda parandada võiks olla Rootsi soovituste eeskujul tõhustada keskkonnaloa järelhindamist, seiret, järelevalvet ja kontrolli.

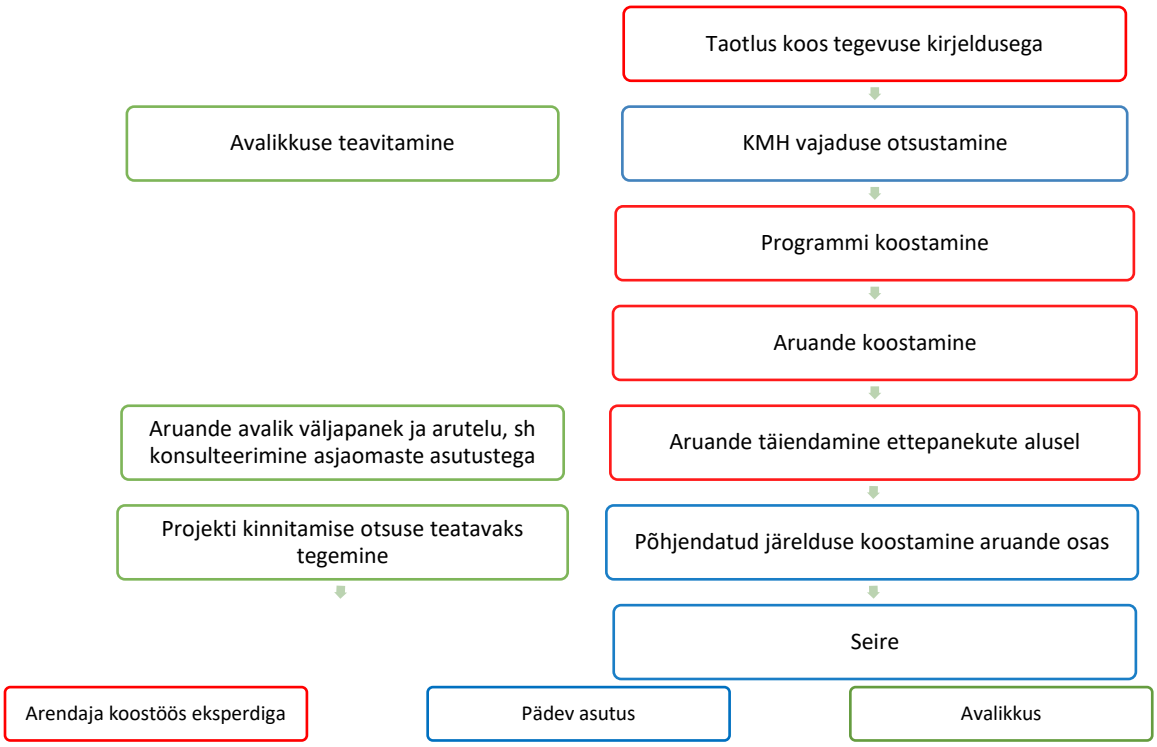
Ökosüsteemiteenused. Rootsi eeskujul võiks ka Eesti KMH/KSH-desse integreerida ökosüsteemiteenuste kontseptsiooni. See võiks potentsiaalselt olla üheks platvormiks, mille kaudu tasakaalustada ja integreerida majanduslikke ja keskkonnakaitselisi eesmärke.

KMH algatamine. Rootsis ja teistes välisriikides ei eelda KMH algatamine detailse tegevusloa taotluse esitamist. Vastupidi, loataotlus esitatakse paralleelselt KMH aruandega. Ka Eestis võiks kaaluda süsteemi muudatust, mille KMH algatamine eeldaks arendajalt vaid üldisemat projekti kirjeldust. Kui KMH algatatakse kiiremini, siis võidakse protsessiga varem lõpule jõuda. Teiseks, kui otsuseprojekt pole eriti detailselt välja töötatud, siis on KMH protsessil suurem võimalus otsust mõjutada ja kujundada.

3.5 Saksamaa

3.5.1 Üldine raamistik

KMH



Joonis 15. Saksamaa KMH menetlusskeem.

Saksamaal viiakse KMH ja KSH direktiive ellu KMH seaduse kaudu [12]. Ehitiste kavandamisel on KMH reguleeritud ehitusseadusega.

KMH algatatakse tavaliselt arendaja vastavasisulise taotluse alusel, millega koos ta esitab vajaliku teabe KMH vajaduse otsustamiseks. Enamik KMH/KSH künnistest on kehtestatud föderaalsel tasandil, kuid osad liidumaad on kehtestanud ka täiendava kohaliku tasandi nimekirja. Pädev asutus otsustab KMH algatamise esitatud teabele tuginedes. Mõju hindamine on loataotluse menetluse integreeritud osaks. Erinevalt Eestist ei tarvitseta Saksamaal programmi koostamise käigus avalikkusega konsulteerida. Otsustajal on kohustus KMH aruande koostamise käigus konsulteerida asjaomaste asutustega ja avalikkusega. Konsulteerimine hõlmab info saatmist ning ettepanekute kogumist.

KMH tehakse ühele projektile või kumulatiivsetele projektidele. Kumulatiivsed on projektid, mis on sama tüüpi ja omavahel tihedalt seotud. Üks projekt võib hõlmata mitut tegevust.

3.5.2 Probleemid

KMH

Euroopa Komisjoni raporti alusel venis Saksamaal 2019 aastal jätkuvalt KMH direktiivi (2014) ülevõtmine. Puudustena toodi välja, et näiteks avalikkuse kaasamine on vaevaline nii informeerimise kui ettepanekute korje osas. Esile on toodud, et Saksa KMH-d on sageli ebatäielikud ja rakendatud hindamismeetodid ebaadekvaatsed. Pingutused KMH ja KSH protsessi regulatiivse raamistiku sujundamiseks edenevad aeglaselt. Keskkonna valdkonna seaduste kodifitseerimine terviklikuks keskkonnaseaduseks on ebaõnnestunud [12].

Kvaliteedikontroll. Saksamaale on soovitatud luua KMH kvaliteedikontrolli süsteem, kuid seda pole suudetud senini teha. Konsultantide litsentseerimine puudub [16]. Pole ka lootust, et see lähiajal seadusandlikus plaanis tekiks.

Avalikkuse kaasamine. Elektroonilise kommunikatsiooni ja digitaalsete teenuste edendamisel ollakse teiste liikmesriikidega võrreldes maha jäänud [11]. Saksamaal on KMH registreid loodud kokku 15 igale liidumaale ning lisaks üks föderaalne register. Aastast 2017 on need veebis saadaval, kuid nende funktsionaalsus on piiratud. Need ei võimalda avalikkusel otse läbi veebi esitada projektide kohta kommentaare. Isegi e-mail on välistatud. Avalikkust teavitatakse KMH-st sageli alles siis, kui aruande mustand on juba valmis, samas kui soovitatav oleks seda teha juba pärast programmi faasi.

KSH

Planeeringuid ja nende KSH-sid viib enamasti läbi sama organisatsioon, mis on probleemina tõstatanud KSH sõltumatuse [23]. Puudub näiteks Hollandiga võrreldav sõltumatu KSH komisjon.

KSH efektiivsust peetakse madalaks eelkõige alternatiivide hindamise, kumulatiivsete mõjude hindamise ja seire valdkondades. Seadusandlikud **regulatsioonid on antud valdkondades ebaselged**. Kuna seadus ei nõua KSH programmi etapis avalikkuse kaasamist, siis sageli seda ka ei tehta. Samal põhjusel jäetakse sageli ära **kumulatiivsete mõjude hindamine** [39].

Probleeme esineb ka KSH tulemuslikkusega. KSH **mõju otsusetegemisele on kohati madal**. Üheks põhjuseks on asjaolu, et planeeringute koostamisel arvestatakse keskkonnapiirangud niigi. Sellest tulenevalt ei anna KSH planeeringu koostamisele oluliselt juurde. KSH-d nähti mõttetu dubleerimisena. Leevendavaid meetmeid sageli ei soovitatud mh sellepärast, et projekte nähti niigi keskkonnasõbralikena [33].

KSH mõju plaanidele ja programmidele on Saksamaal vähene või mõõdukas. See ei tulene mitte keskkonnateemade eiramisest, vaid asjaolust, et keskkonnakaalutlustega arvestamine on tavaliselt strateegiliste dokumentide koostamise integreeritud osaks. Seetõttu on KSH lisandväärtus sageli küsitav [14].

KSH läbiviimise kohustust käsitletakse Saksamaal võrdlemisi kitsalt. Põllumajanduse, transpordi ja energia sektorites võib esineda oluline keskkonnamõju, kuid KSH-sid nimetatud valdkondade arengukavadele ja strateegiatele üldjuhul ei tehta [14]. Kuna **puudub ühtne KSH-de register**, siis võivad KSH teated jääda avalikkusele ja asjaomastele asutustele märkamata.

Probleeme esineb nii KSH ekspertide kui ka otsustajate pädevusega. Saksa pädevate asutuste spetsialistidel puudub sageli piisav KSH koolitus ning ressursid selliseks koolituseks. Seetõttu ei tarvitse nad olla kursis ei KSH regulatsioonide ega hindamismetoodikatega. Sageli puutub vastutav isik KSH teemaga kokku esimest korda [14].

Seoses võrdlemisi lühikeste tähtaegadega on Saksamaal KSH kvaliteet piiratud. Eelkõige rahastuspõhimõtetest tulenevalt on KSH hindamisulatus tavapäraselt limiteeritud seadusest tulenevate miinimumnõuetega [40]. KSH-des leiduvad enamasti küll nõuanded **leevendavateks meetmeteks**, kuid sageli võib neid pidada **liiga üldiseks** [39].

Kumulatiivsete mõjude kohta leidub aruannetes enamasti vähe infot. Puuduvad strateegiliste dokumentide omavaheliste koosmõjude analüüsid. Puuduvad ka selged kumulatiivsete mõjude hindamise nõuded ja juhendid[14].

Alternatiivid piirduvad enamasti vaid kõrgema tasandi asukohavalikutega. Alternatiivide teemat enamasti kas ignoreeritakse või leitakse, et tõsiseid alternatiive polegi. 0-alternatiivi asemel kirjeldatakse hetkeolukorda. Paljudel juhtudel on alternatiivide peatükis piirdutud vaid selgitusega, miks ei ole alternatiive siiski üldse arvestatud. Üheks põhjuseks on sageli, et KSH konsultante ei kaasatagi alternatiivide teemalistesse diskussioonidesse. Seda põhjendatakse piiratud eelarvega [40].

Saksa KSH-d arvestavad tervisemõjusid, kuid ainult biofüüsikalistes aspektides, jättes välja sotsiaalmajanduslikud terviseaspektid. **Kliimamõjusid** KSH-des üldiselt küll mainitakse, kuid sügavuti ei hinnata [56].

Saksa KMH ja KSH süsteemis puudub sõltumatu ja läbipaistev kvaliteedikontrolli mehhanism [16]. Puudub konsultantide litsentseerimine. Samuti on puudulik järelhindamine. Kui seiret üldse tehakse, siis seda tavaliselt selle tulemusi avaldata. Kuna olemasolevad seiremehhanismid ei ühti KSH eesmärkidega, siis puuduvad andmed KSH järelhindamiste läbiviimiseks [14]. Enamik KSH aruanded ei anna konkreetseid seirejuhiseid [33].

Lihtne ja kiire juurdepääs KSH dokumentidele on sageli piiratud. Info väljastamine ja üldsuse kaasamine KSH protsessi algab enamike Saksa KSH-de puhul liiga hilja [14]. Enamikel juhtudel kaasatakse avalikkust alles KSH aruande eelnõu avalikustamisel. KSH aruannete mõistetavus avalikkusele on kesine, sest puudus on mittetehnilistest kokkuvõttetest [25].

3.5.3 Lahendused

Saksamaa KMH/KSH süsteemi parandamiseks on **kõrgema tasandi dokumentide** (poliitikad, plaanid) puhul leitud, et KSH algatatakse liiga hilises faasis. Seega ei saa see otsusetegemisele olulist mõju avaldada. Seetõttu soovitati KSH protsessiga **alustada varem** [33].

Samuti on leitud, et planeerimistasandid on omavahel halvasti seostatud. KSH-d ei võta arvesse samas geograafilises piirkonnas tehtud varasemate KMH-de infot. Samas KSH-d võiksid anda suuniseid KMH tasandile. Üheks põhjuseks on nii KMH-de kui KSH-de andmete ebapiisav kättesaadavus [33].

Läbivaks puuduseks on, et mõjuprognoosid on kvalitatiivsed ja subjektiivsed**. KSH sisu** parandamiseks soovitati muuta mõjuhinnangud **kvantitatiivseks**. Kuna KSH-del on otsusetegemisele piiratud mõju, siis soovitati viia KSH enam **otsusetegemise keskmesse**. Vahend selleks on tõsta mõjuhindamise teaduslikku täpsust. **Leevendavaid meetmeid** soovitati paremini määratleda, formuleerides meetmete nimekirjad konkreetsete juhistena [33]. KSH **järelhindamine** peaks sisaldama kogu KSH **protsessi efektiivsuse auditeerimist**.

KSH hea praktikana võib välja tuua Langquaidi linna (5350 elanikku), mis viis 2012 aastal Integreeritud Energeetika Maakasutuse Planeeringus vabatahtlikult läbi KSH [18]. Avatud protsessi käigus koostöös paljude osapooltega valiti välja kuus potentsiaalset asukohta tuuleturbiinidele ja päikeseenergia parkidele. Kodanikel oli protsessis aktiivne roll. Laiaulatuslik avalikkuse kaasamine viis planeeringus väljavalitud kohtades taastuvenergia tootmise paremale aktsepteerimisele. Saavutati (1) parem KMH ulatuse määramine ja alternatiivide valik; (2) parem mõjude hindamine ja leevendavate meetmete väljatöötamine; (3) kvaliteetne diskussioon; (4) parem üldine heakskiit; (5) kohaliku võimu parem kaasatulemine; (6) kompensatsioonimehhanismide ja seirekava väljatöötamine.

Parandamaks suhtlust avalikkusega on Saksa Keskkonnaagentuur publitseerinud **lugejasõbraliku aruandluse juhendi [15]**. Paljude muude soovituste hulgas on esikohal lihtsas keeles mittetehnilise kokkuvõtte vajadus aruannetes.

Saksamaa on KMH direktiivi (2014) valguses tegelenud tasapisi mõjuhindamise seadusandliku raamistiku **sujundamisega [12]**. Eesmärgiks on vähendada sama projekti erinevate hindamistega kaasnevaid dubleerimisi. Saksamaa on lihtsustanud KMH direktiivi, Loodusdirektiivi ja Veepoliitika Raamdirektiivi kohaseid hindamisi. Saksamaa on kaua püüdnud ka keskkonnaseadusi **kodifitseerida** ühte keskkonnaseadusse [12]. Tänaseni pole see aga õnnestunud. Euroopa Komisjon soovitab KMH direktiivi ülevõtmine lõpule viia ning parandada KMH läbipaistvust, avalikkuse kaasamist ja vastavust direktiivi nõuetele.

Tänapäeval püüab Saksamaa KMH-de ja KSH-dega **siduda riiklikke keskkonnaeesmärke**. Leitakse, et ilma selgete kvantifitseeritud eesmärkideta on plaanide, programmide ja projektide keskkonnamõjude hindamine otsusetegemise protsessis ilma suuna ja tähtsuseta. Strateegilised keskkonnaeesmärgid võiksid olla KSH ja KMH hindamistes lähtepunktiks. Sobivaid keskkonnaeesmärke leidub kõikides

keskkonnakaitse valdkondades ning põllumajanduse, metsanduse, energia ja transpordi sektorite strateegiates ja programmides. KMH-des on praktilised takistused nende keskkonnaeesmärkide rakendamisel suuremad kui KSH-de puhul, sest projektide jaoks on keeruline leida keskkonnaeesmärkide sihtväärtusi [17].

Tänasel päeval arutletakse Saksamaal ka **plaanide ja programmide laiemast käsitlemisest**, nii et näiteks põllumajanduse, energia ja transpordi sektori teemal viidaks läbi rohkem KSH-sid [5, 55, 13]. Konsensust pole küll saavutatud, kuid siiski vähemalt energeetika sektoris on läbi viidud KSH-de arv tõusmas.

Järelhindamise edendamiseks on mõnes tegevusvaldkonnas töötatud välja **seirekontseptsioon,** milles KSH tasandi eesmärgid on seotud projekti tasandi KMH seirega [40].

3.5.4 Saksa järeldused Eestile

Ajastamine. Selleks, et planeeringule või arengukavale sisulist sisendit anda, tuleks KSH tegevustega alustada võimalikult varases protsessifaasis.

Järelhindamine. Järelhindamine on Eestis puudulik. Saksa soovituste kohaselt võiks see hõlmata, mitte ainult kavandatava tegevuse seiret, vaid kogu mõjuhindamise protsessi efektiivsuse auditeerimist.

Kaasamine. Saksa keskkonnaagentuur avaldas **lugejasõbraliku aruandluse juhendi**. KeM-i tellimusel on koostatud KMH käsiraamat [37], milles on muuhulgas pööratud tähelepanu aruande lugejasõbralikkusele. Siiski piirdub käsitlus vaid põhimõtete loeteluga (tuleb arvestada mitteprofessionaalidega jne), kuid käsiraamatust puudub siiski praktiline lugejasõbralikkuse juhend. Ka KeM-i KMH menetluse juhendis [19] puuduvad soovitused, kuidas aruannet lugejasõbralikult teha. Järelikult, võiks kaaluda ka Eesti jaoks lugejasõbraliku aruandluse juhendi tegemist.

Sujundamine. Võrreldes Saksamaaga on Eestil mõjuhindamistes vähem dubleerimisi. Siiski, seoses Loodusdirektiivist tuleneva Natura hindamise kohustustega esineb probleem ainult Natura alade mõjudega seotud projektidele täiemahulise KMH läbiviimisega. Mõistlik oleks praegu kehtivat protsessi lihtsustada.

Kodifitseerimine. Saksamaa ja teised riigid on erineva edukusega püüdnud keskkonnaseadusi ühendada ühte keskkonnaseadusesse. Sellise püüdluse eesmärkideks on peamiselt seadusandlike vastuolude ja bürokraatlike dubleerimiste vältimine ning seadusandlik selgus. Ka Eesti on liikunud kodifitseerimise suunas. Erinevalt Saksamaast pole Eestis leitud väga suurt seaduste omavaheliste vastuolude ja bürokraatlike dubleerimiste probleemi.

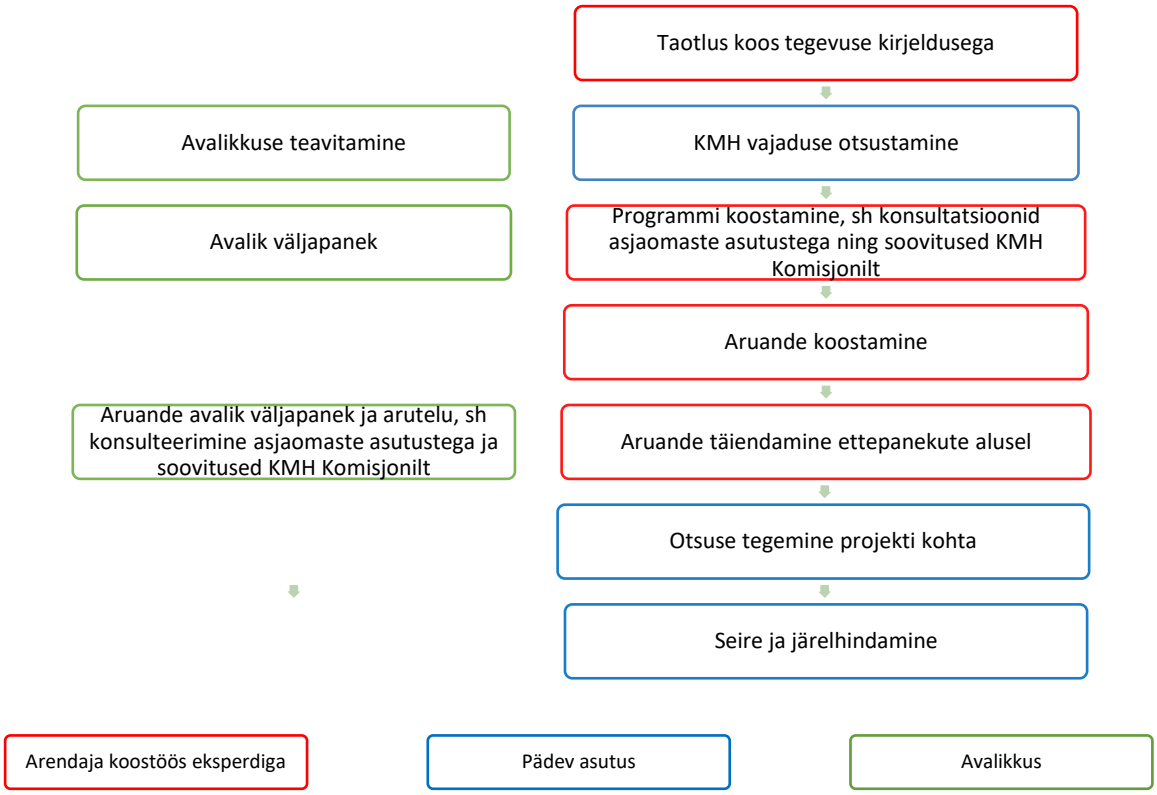
Keskkonnaeesmärkidega sidumine. Eestis võiks Saksamaa eeskujul pöörata suuremat tähelepanu KSH-de ja KMH-de sidususele riiklike keskkonnaeesmärkidega. Aluseks võiks võtta näiteks Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030. Selles esitatud eesmärkidest võiks valida need, mis kohalduvad KSH-dele ja KMH-dele ning vajadusel neid täpsustada. Näiteks, jäätmete ja vee valdkonnas on eesmärgid defineeritud võrdlemisi konkreetselt. Seevastu maavarade valdkonna eesmärgid on defineeritud üldiselt. Kui eesmärkide fookust täpsustada ja kvantifitseerida, saaks see anda mõjuhindamistesse väärtuslikku sisendit.

Seirekontseptsioon. KSH ja KMH seire edendamiseks on Eestilgi tarvis terviklikku kontseptsiooni sarnaselt Saksamaale.

3.6 Holland

3.6.1 Üldine raamistik

KMH



Joonis 16. Hollandi KMH menetlusskeem.

Hollandi KMH ajalugu ulatub 1986ndasse aastasse, mil keskkonnakorralduse seadusesse lisati KMH peatükk. KMH-sid nõuti kohe algusest peale lisaks projekti tasandile ka strateegilisel tasandil. Seega, Hollandis tehakse KMH-sid ka planeeringutele.

Algatamine. Juhul kui arendajal on kavas viia ellu keskkonnakorralduse seaduses sätestatud olulise keskkonnamõjuga tegevust, siis teatab ta sellest kirjalikult pädevale asutusele, kes otsustab KMH algatamise. Pädev asutus konsulteerib seejärel asjaomaste asutustega KMH ulatuse määramiseks. KMH hindamisulatus määratakse KMH programmis.

KMH aruanne. KMH läbiviimine on Hollandis arendaja ülesanne [52]. Tavaliselt tellitakse KMH koostamine konsultandilt. KMH tulemusena võib arendaja algset projekti muuta. Avalikkus saab mõjuhindamises osaleda kaks korda: programmi koostamisel ja mõjuhindamise tulemuste esitlemise ajal. Erinevalt Eestist võtab protsessist aktiivselt osa sõltumatu Keskkonnahindamise Komisjon. Seadusandlus nõuab ka järelhindamist KMH osana.

Hollandi KMH süsteemi eripäraks on sõltumatu ja nõuandva **Keskkonnahindamise Komisjoni** olemasolu. Komisjonis on ligi 300 eksperti, kes töötavad valitsusasutustes, konsultatsiooniettevõtetes, ülikoolides ja teistes uurimisasutustes. Organisatsioon nõustab otsustajaid mõjuhindamistel. Keeruliste projektide puhul on komisjoni nõu kohustuslik. Otsusetegemisel komisjon ei osale. Just nõuandva komisjoni olemasolu tõttu peetakse mõjuhindamiste kvaliteeti Hollandis kõrgeks [28].

KSH

KSH pole Hollandi seadustes KMH-st eristatud. KMH tehakse ka plaanidele ja programmidele ning sisuliselt on need KSH-d.

3.6.2 Probleemid

KMH mõju otsusetegemisele on mõõdukas ja piirdub peamiselt soovitustega, mis ühtivad otsustegija/arendaja väärtuste ja huvidega [43].

Hollandi mõjuhindamiste rohestav mõju otsustele on kesine. KMH tulemuseks on tavapäraselt väiksed muudatused projektides, kuid mitte laiemalt keskkonnasõbralike alternatiivide valik. Siiski, mõjuhindamisel on sageli vähe tähelepanu saanud negatiivset mõju ennetav toime [53].

3.6.3 Lahendused

Hollandis toetab mõjuhindamisel ametiasutusi, keskkonnahindamise spetsialiste ja VVO-sid spetsiaalne Keskkonnahindamise Komisjon. See loodi 1987 aastal sõltumatutest ekspertidest koosneva nõuandva organina. Komisjoni eesmärgiks on parandada keskkonna ja sotsiaalse mõju hindamise praktikat. Komisjon nõustab mõjuhindamiste protsessi kvaliteedi ja sisu osas nii projekti tasandil kui ka strateegilisel tasandil.

Komisjon pöörab mõjuhindamistel tähelepanu eeskätt teabe kvaliteedile (kas see on piisav usaldusväärsete otsuste tegemise alusena?), mõjuhindamise asjakohasusele (kas fookus aitab kaasa otsuste tegemisele?), protsessi läbipaistvusele (kas on selge, kes ja millal otsuseid langetab?) ning sidusrühmade osalemisele (kas sidusrühmade ja avalikkusega konsulteeritakse õigeaegselt ja tõhusalt?).

Komisjon ei koosta ise mõjuhindamisi ega nõusta otsuste endi tegemist.

Komisjon viib ellu tegevusi, et:

- anda sõltumatut nõu KMH ulatuse määramiseks;
- viia läbi KMH menetluse ja sisu sõltumatut kvaliteedikontrolli;
- juhendada KMH menetlust;
- anda nõu ja arendada KMH süsteemi, sealhulgas õigusakte;
- pakkuda veebipõhist teabekeskust KMH õigusaktide, metoodikate ja juhendmaterjalide kohta.

Aastal 2010 moderniseeriti Hollandi KMH süsteemi eelkõige menetlusega seotud halduskulude piiramiseks [52]. Muudeti keskkonnakorralduse seadust. Nõuete hulk vähenes ning muutus plaanide ja projektide osas ühtlasemaks. Nõuded lihtsustusid. Reeglid muutusid samas keskkonnakaitseliselt eesmärgipärasemateks.

Aastaks 2021 loodetakse senine planeerimisseadus asendada keskkonnaseadusega. Üheks eesmärgiks on lihtsustada ruumilise planeerimisega seotud keerukat reeglistikku. Varasema 26 seaduse (sh 4700 artikli) asemel hakkab seda reguleerima vaid üks seadus [54].

Hollandi mõjuhindamise süsteemi parandamiseks on välja toodud järgmised soovitused [52]:

- Seadusandluse keerukus takistab praktilist mõjuhindamist. Seda tuleks lihtsustada.
- Selgemaks on vaja viia KMH vajaduse otsustamise alused.
- Parandada on vaja mõjude kaardistamise (programmi koostamine) etappi, mis aitaks kaasa fokusseeritumate mõjuhinnangute koostamisele.
- Rohkem tuleks pöörata tähelepanu järelhindamisele.
- Oluline on mõjuhindamise maine tõstmine.
- Ainult kavandatava tegevuse keskkonnamõjule keskendumine võib olla liiga kitsas fookus. Tähelepanu tuleks pöörata rohkem keskkonnakvaliteedi eesmärkidele ning püüda nendele tuginedes arendada soovitud tegevust keskkonnasäästlikkuse suunas.
- Tõsta mõjuhindamistega seotud organisatsioonide ja ühenduste suutlikkust.

Mõjuhindamise tulemuslikkuse ootustes strateegiliste dokumentide puhul on soovitatud jääda tagasihoidlikuks. Mõjuhindamine üldjuhul ei muuda suures ulatuses hinnatavaid strateegilisi dokumente. Mõju hindajatel on soovitatav keskenduda eelkõige teemavaldkondadele, mis pakuvad otsusetegijaile huvi [43].

3.6.4 Hollandi järeldused Eestile

Käesolevas alapeatükis ei korrata juba eelnevate riikide praktikate põhjal analüüsitud teemasid nagu seadusandluse lihtsustamist ja kodifitseerimist, paremini fokusseeritud KMH/KSH saavutamist programmi koostamisel, järelhindamise edendamist jm.

Keskkonnapoliitika visioon. Eesti keskkonnapoliitika visiooni kajastab eelkõige Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030. Sarnaselt Hollandi soovitustele võiks seda täpsustada selliselt, et see annaks selgema kvantitatiivse sisendi strateegiliste dokumentide koostamisele ning ka KMH tasandile.

Planeeringu/projekti fookuse rohestamine. Keskkonnamõju hindamisel domineerib nn "seest välja" hindamine ehk hinnatakse tegevusega kaasnevaid mõjusid. Võimalik on aga ka nn "väljast sisse" lähenemine, mille korral analüüsitakse keskkonnaseisundit, -trende ja –riske ning kavandatakse tegevusi ja maakasutuslikku kasutust nendest lähtuvalt. Selline „väljast sisse" lähenemine võiks täiendada planeeringute ja projektide mõjuhindamist.

Plaani või projekti arendamine läbi mõjuhindamise. Kui tavapärane mõjuhindamine analüüsib kavandatava tegevuse negatiivseid keskkonnamõjusid ja –riske ning pakub välja leevendavaid meetmeid, siis antud lähenemisnurka võiks muuta dünaamilisemaks. Mõjuhindamise põhieesmärgiks võiks olla küsimus, kuidas saaks projekti või plaani arendada keskkonnasõbralikus suunas. Selline lähenemine võiks oluliselt tõsta mõjuhindamise sisulist tulemuslikkust.

3.7 Võrdlusriikide järelduste kokkuvõte

3.7.1 Otsusetegija madal kompetents

Madal või liiga varieeruv otsusetegijate pädevus on lisaks Eestile tuvastatud vähemalt Läti, Soome ja Saksamaa puhul. Probleem on teravam KSH-de puhul, kus planeerimistsükkel on sageli pikem kui ametnike vahetumine. Samal ajal on KSH jätkuvalt pigem uus ja arenev praktika, mille osas on kõigil võrdlemisi vähe kogemusi. Saksa ametiasutuste spetsialistidel puudub sageli piisav KSH koolitus ning ressursid selliseks koolituseks. Sageli puutub vastutav isik selle mõjuhindamise teemaga kokku esimest korda. Sama probleem on levinud ka Eesti KOV-ide puhul.

Ametnike ebapiisava kompetentsi tõttu kannatavad nii menetlus kui sisuline tulemuslikkus. Mõjuhindamine võib osutuda seetõttu liiga aeglaseks ja vähe tulemuslikuks.

Mõjuhindamise korralduse eest vastutavate ametnike vahetumist tuleks püüda aeglustada. Vastutavaid ametnikke tuleb koolitada, sh küsimustes seadusandluse ja metoodikate osas. KSH kui väga multidistsiplinaarne valdkond nõuab protsessi juhtivalt ametnikult põhjalikku ettevalmistust.

Kiiret hüpet paranemise suunas on raske loota, küll aga seda, et kogemuste varal mõjuhindamiste kvaliteet tasapisi paraneb.

3.7.2 Mõjuhindamine on liiga ajamahukas

Pikk KMH menetlusaeg kahjustab investeerimiskeskkonda, aga ka pidurdab keskkonnakaitsemeetmete rakendamist. Nii arendaja kui teiste osapoolte huvides on enamasti, et otsus loa andmise või sellest keeldumise osas tuleks kiiresti. Liiga pikk menetlusaeg on tuvastatud Soomes ja Rootsis. Mõlemad riigid on probleemiga tegelenud nii rakendusuuringute kaudu kui õigusaktide muudatustega.

Üheks menetluse kiirendamise lahenduseks on asjaomaste **asutuste ressursside suurendamine**. Eriti hästi võiks see aidata juhtudel, mil protsess seisab ametnike ülekoormatuse tõttu.

Teine lahendus on osadel juhtudel mõjuhindamisest üldse loobumine ning selle asemel tegevuste reguleerimisel tegevuslubade asemel **lähtuda hoopis tegutsemist reguleerivatest standarditest**. See eeldaks mõjuhindamist nõudvate tegevuste künniste tõstmist.

Erinevalt kõikidest võrdlusriikidest nõutakse Eestis enne KMH algatamist väga detailset tegevusloa taotlust. Selline nõue takistab KMH kiiret algatamist. Kui aga KMH algatatakse hilises projekti väljatöötamise faasis, siis võtab loa menetlus kokkuvõttes palju aega ning samal ajal jääb KMH-le vähe võimalust otsust kujundada ja mõjutada. Üheks lahenduseks oleks võrdlusriikide eeskujul nõuda arendajalt KMH algatamiseks detailse loataotluse asemel üldisemat kavatsuse kirjeldust.

KMH menetlust pikendavad ka kohtuvaidlused. Nende vähendamisele aitaks kaasa osapoolte parem koostöö. Üheks meetmeks on **eelnõustamine** (sisuliselt eelläbirääkimised) enne KMH algatamist, mis võib anda arendajale väärtuslikku infot küsimustes, kas taotlusega üldse edasi minna, millised on peamised takistused jne. Otsusetegijal on aga võimalik saada kiiresti vastuseid paljudele küsimustele.

Nii Soomes kui Rootsis on analüüsitud ja püütud protsessi lühendada, andes otsusetegijale koondtähtaeg alates taotluse esitamisest kuni tegevusloa väljastamiseni. Sellisel ajalimiidi kehtestamisel on aga tagasilööke. Näiteks saab ajaarvestuse käivitada hetkest, mil arendajalt on laekunud kogu vajalik dokumentatsioon. See aga võib luua vajaduse dokumentide täielikkuse kontrollimise menetluseks. Eesti KMH praktikas toimub otsustajapoolne venitamine tüüpilisel juhul selliselt, et nõutakse täiendavaid uuringuid ja lisainfot. Ajalimiidi kaudu on seda keeruline muuta ja teistes riikides ei ole see edukalt õnnestunud.

Mõju hindamise vastavaks tunnistamise otsusega venitamine võib Eesti praktikas olla ka KOV-i meetod soovimatu arenduse tõrjumiseks. Sellisel juhul võiks KOV-idele anda seadusandlusega ja juhendite abil selgem võimalus arendusettepanekuid tagasi lükata ka juhul kui mõjuhindamine on nõuetekohane.

3.7.3 Mõjuhindamise tulemuslikkus on madal

Mõjuhindamise eesmärgiks on, et kavandatavad tegevused arvestaksid keskkonnaaspektidega. Mõjuhindamise kui keskkonnakorraldusliku tööriista efektiivsus arendustegevuse keskkonnasäästlikkuse poole suunamisel on piiratud nii Lätis, Soomes, Rootsis, Saksamaal kui ka Hollandis. Keskkonnamõjusid ja –riske kiputakse alahindama ning alternatiivide käsitlus on ebapiisav. Hea otsus saab sündida juhul, kus muu hulgas võetakse arvesse kõiki eesmärgi saavutamise võimalusi ehk kaalutakse alternatiivseid lahendusi. Kui alternatiive ei kaaluta, siis ei ole otsusetegijal võimalik lõpuks nende poolt ka valida.

Enamike vaadeldud riikide puhul on leitud, et ametiasutused võiks mõjuhindamistel paremini silma peal hoida: juhendada, kontrollida, koolitada jne. Abiks on juhendmaterjalid, parimate praktikate väljatöötamine, standardid. Eriti nõrgad on mõjuhindamisel kohalikud omavalitsused, keda riik peaks keskkonnaaspektiga arvestamise juures toetama.

Samuti on leitud, et mõjuhindamise kvaliteedi tõstmisel võib keskkonnakonsultantide litsentseerimisest olulisem olla mõjuhindamiste hangete läbiviimine. Piiratud eelarve tingimustes on keerukas tagada ka kvaliteetset mõjuhindamist.

Soomes, Rootsis jt välisriikides on leitud, et mõjude hindamine toimub liiga killustatult. Keskendutakse liigselt kaitsealustele objektidele (liigid, kaitsealad). Samal ajal jääb loodus tervikuna mõnevõrra tähelepanu alt välja. Mõjude hindamisel võiks katsetada ja nõuda uusi, läbivaid ja integreeritud kontseptsioone nagu elupaiga sobivuse lähenemine ja ökosüsteemiteenuste väärtuste arvestamine mõjuhindamistes.

Leevendavate meetmete osas on nii Eestis kui näiteks Saksamaal leitud, et need on sageli liiga üldised. Leevendavate meetmete kirjeldus peab määrama piisavalt konkreetselt nõutud tegevused, sh koos tähtaegade ja vastutajatega.

Soomes on leitud, et mõjuhindamise tulemuslikkuse tõstmiseks on oluline arvestada keskkonnakaitseliste organisatsioonide ettepanekutega. Hollandis on leitud, et selleks on vaja nende organisatsioonide võimekust tõsta. Ka Eesti kontekstis on oluline, et KMH protsessis arendajast teataval määral finantsiliselt sõltuv KMH juhtekspert ei saaks protsessis keskkonnamõjusid ja -riske vähendada. Valitsusvälised organisatsioonid saavad probleemkohtadele tähelepanu juhtida ja protsessi

keskkonnasõbralikus suunas tasakaalustada. Selleks on oluline esiteks tagada asjakohase info kasutajasõbralik kättesaadavus, levik ja igakülgne kaasamine. Probleemiks võib olla keskkonnaorganisatsioonide piiratud võimekus mõjuhindamise protsessides kaasa lüüa.

3.7.4 Järelhindamine ei toimi

Kõikide uuritud võrdlusriikide puhul leiti, et mõjuhindamise järelhindamine on puudulik. Selle tagajärjel võib arendustegevus toimuda mõjuhindamise tulemustega võrreldes keskkonda kahjustavas suunas. Nii KMH kui KSH tulemuslikkust aitaks tõsta tõhus seire ja kontroll ning sellega seotud vastutus.

Elluviidava järelhindamise eeldused luuakse KMH/KSH aruandes, kus tuleks defineerida piisavalt konkreetsed järelhindamise kriteeriumid, indikaatorid, nende läviväärtused, vastutavad organisatsioonid jm.

Järelhindamine on ressursimahukas. Enamikes riikides on probleemiks, et vastutavatel asutustel on puudus järelhindamiseks vajalikust ressursist. Ressursid (ametnike tööaeg, töövahendid, hangeteks vajalik raha jm) tuleks seega eraldada ja kasutusele võtta.

Nagu leiti Saksamaa puhul tuleks ka Eestis KMH ja KSH seire ühitada võimalusel juba toimuva muu keskkonnaseirega. Muuhulgas tuleks riikliku seirekontseptsiooni arendamisel võtta arvesse, et seda oleks võimalik rakendada ka mõjuhindamiste järelseirena.

Kasutatud kirjandus

1. Buuren, A. v Nooteboom, S. 2009. Evaluating strategic environmental assessment in The Netherlands: content, process and procedure as indissoluble criteria for effectiveness, Impact Assessment and Project Appraisal, 27:2, 145-154.
2. Balfors B.a, Wallström J.b , Lundberg K.c , Söderqvist T.b , Hörnberg C.d , Högström J.a 2018. Strategic environmental assessment in Swedish municipal planning. Trends and challenges
3. Balla, S. & Günnewig, D. 2016. Neue Inhalte für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Konsequenzen aus der UVP-Richtlinie 2014. Naturschutz und Landschaftsplanung 48 (8), 2016, 248-257.
4. BMU. 2018. Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Erstellung des Nationalen Luftreinhalteprogramms. [6. okt 2020]. https://www.bmu.de/meldung/beteiligung-der-oeffentlichkeit-im-rahmen-der-erstellung-des-nationalen-luftreinhalteprogramms/
5. Bunge T. 2017. Der Anwendungsbereich der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (2001/42/EG) in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU. Natur und Recht. 39(7):447–456.
6. Business Sweden. 2019. Licencing process according to Swedish Environmental Code.
7. De Montis, A., Ledda, A., Caschili, S. 2016. Overcoming implementation barriers: A method for designing Strategic Environmental Assessment guidelines. Environmental Impact Assessment Review 61: 78 . 87.
8. Delta Programme. 2015. Working on the Delta, Ministry of Infrastructure and the environment and Ministry of Economic Affairs.
9. Eesti Planeerijate Ühing, Rahandusministeerium. 2018. Soovitused ruumilise planeerimise konsultatsioonihanke läbiviimiseks.
10. European Commission. 2019. The environmental implementation review. Country report Latvia.
11. European Commission. 2019. The environmental implementation review. Country report Sweden.
12. European Commission. 2019. The environmental implementation review 2019. Country report Germany.
13. Faßbender K. 2018. Die Strategische Umweltprüfung: anspruch und Wirklichkeit. Zeitschrift für Umweltrecht. 6:323–330.
14. Geißler, G., Rehhausen, A., Fischer, T. B., Hanusch, M. 2019. Effectiveness of strategic environmental assessment in Germany? – meta-review of SEA research in the light of effectiveness dimensions, Impact Assessment and Project Appraisal, 37:3-4, 219-232
15. Grimm, M., Koller, K., Köppel, J. 2018. Lesefreundliche Dokumente in Umweltprüfungen. Umwelt Bundesampt.
16. Günther M, Geißler G, Köppel J. 2017 . Many roads may lead to Rome: selected features of quality control within environmental assessment systems in the US, NL, CA, and UK. Environ Impact Asses. 62:250–258.
17. Hartlik, J., Balla, S., Thimm. I., Schönthaler, K., Peters, H.-J. Rehhausen, A., Köppela, J., Schollesb, F., Stemmerc, B., Syrbed, R-U, Mageld, I., Geißlera, G., Wended, W. 2018. Quality of federal level strategic environmental assessment – A case study analysis for transport, transmission grid and maritime spatial planning in Germany.

18. IAIA & MER. 2017. Environmental assessment of climate smart decision making. Good practice cases. International Association for Impact Assessment. Netherlands Commission for Environemntal Assessment.
19. Keskkonnaministeerium, 2017. Keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimise juhend.
20. Keskitalo, E. C. H., Nordlund, A., Lindgren, U. 2020. Environmental Impact Assessment as a social process: The case of nuclear waste storage in Sweden, Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 715, mis en ligne le 10 mars 2015, consulté le 20 septembre 2020.
21. Kukk, L. 2020. Keskkonnamõju hindamise järelhindamise süsteemi vajaduse analüüs Eestis. Magistritöö. Eesti Maaülikool.
22. Kutsar, R.; Eschbaum, K. ja Aunapuu, A. 2013. Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis. Tellija: Keskkonnaamet
23. Köppel J, Geißler G, Rehhausen A, Wende W, Albrecht J, Syrbe R-U, Magel I, Scholles F, Putschky M, Hopp enstedt A. 2018. Strategische Umweltprüfung und (neuartige) Pläne und Programme auf Bundesebene – methoden, Verfahren und Rechtsgrundlagen. German: Hrsg. Umweltbundesamt.
24. MTÜ Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing. 2013/2014. Keskkonnamõju hindamise (KMH/KSH) järelhindamise süsteem.
25. Möller-Lindenhof, T. 2018. Allgemeinverständliche nichttechnische Zusammenfassung in der Umweltprüfung – wie lesefreundlich ist sie wirklich? [master's thesis]. Berlin: Berlin Institute of Technology
26. Naturvardsverket. 2017. Swedish environmental law. Report 6790. Arkitektkopia AB, Bromma.
27. Naturvardsverket. 2019. Fördjupad utvärdering av miljömalen 2019 med Förslag till regeringen fran myndigheter i samverkan. Arkitektkopia AB.
28. OECD. 2015. OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015, OECD Publishing.
29. OECD. 2014. Environmental Performance Reviews: Sweden.
30. OECD. 2017. OECD Environmental Performance Reviews: Estonia 2017, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris.
31. OECD. 2019. Environmental Performance Reviews: Latvia 2019.
32. Pettersson, M., Oksanen, A., Mingaleva, T., Petrov, V. and Masloboev, V. 2015. License to Mine: A Comparison of the Scope of the Environmental Assessment in Sweden, Finland and Russia. Natural Resources, 6, 237-255.
33. Phylip-Jones, J., Fischer, T.B. 2015. Strategic environmental assessment (SEA) for wind energy planning: Lessons from the United Kingdom and Germany. Environmental Impact Assessment Review 50: 203 – 212.
34. Pubule, J. 2020. Kirjavahetus.
35. Pubule, J., F. Romagonli, D. Blumberga. 2011. ANALYSIS OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT OF POWER ENERGY PROJECTS IN LATVIA. CYSENI 2011, May 26–27, Kaunas, Lithuania.
36. Pubule, J., Romagnoli, F., Blumberga. D. 2011. IMPROVEMENT OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESMENT IN THE BALTIC STATES.
37. Põder, T. 2017. Keskkonnamõju hindamine. Käsiraamat.

38. Regener, M. 2009. Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen [dissertation]. Kaiserslautern: Universität Kaiserslautern.
39. Rehhausen A, Köppel J, Scholles F, Stemmer B, Syrbe R-U, Magel I, Geißler G, Wende W. 2018. Quality of federal level strategic environmental assessment – A case study analysis for transport, transmission grid and maritime spatial planning in Germany. Environ Impact Asses. 73:41–59.
40. Rehhausen, A. 2019. The art of underperforming SEA – Symptomatic narratives from Germany. Environmental Impact Assessment Review 78:
41. Repp A, DickhautW. 2017. "Fläche" als komplexer Umweltfaktor in der Strategischen Umweltprüfung? Begriffliche Komponenten, gegenwärtige Bewertungspraxis und Optionen einer Ausgestaltung als Schutzgut. UVP-report. 31 (2):136–144.
42. Rinne, T. Attila, M., Ekroos, A., Kauppila, A.-K., Silvo, K., Tuomalainen, J., Warsta, M. 2017. Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen. Valtioneuvoston kanslia.
43. Runhaar, H., Driessen, P. P.J. 2007. What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making, Impact Assessment and Project Appraisal, 25:1, 2-14
44. Ruza S. 2005. Experiences with SEA in Latvia. In: Schmidt M., João E., Albrecht E. (eds) Implementing Strategic Environmental Assessment. Environmental Protection in the European Union, vol 2. Springer, Berlin, Heidelberg.
45. SEI Tallinn, Keskkonnaõiguse Keskus. 2019. Keskkonnamõju hindamise uuring. Kättesaadav: https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/keskkonnaseire/moju-hindamine-keskkonnale
46. Schumacher, K. 2017. Large-scale renewable energy project barriers: environmental impact assessment streamlining efforts in Japan and the EU. Environmental Impact Assessment Review 65: 100 – 110.
47. Solbär, L., Keskitalo, E.C.H. 2017. A Role for Authority Supervision in Impact Assessment? Examples from Finnish EIA Reviews. Arctic Review on Law and Politics Vol. 8, 2017, pp. 5272.
48. Söderman, T. 2004. Luontokonsulttien sertifiointiselvitys (Study for certification of consultants for ecological impact assessment). Helsinki: Reports of the Finnish Environment Institute 309.
49. Söderman, T., Saarela, S.-R. 2010. Biodiversity in strategic environmental assessment (SEA) of municipal spatial plans in Finland, Impact Assessment and Project Appraisal, 28:2, 117-133
50. SYKE. 2015. Towards better environmental regulation. Views on environmental policy. SYKE policy brief.
51. ZHILIN LI. Legislative background and procedural arrangement of strategic environmental assessment in China and Germany - taking spatial planning as example.
52. Tianwei, L., Jingming, R., Xiaoli, L., Zhanchao, W., Yuan, Z., Verheem, R., Schijf, B., Arts, J. 2014. Strategic Environmental Assessment Effectiveness: Learning from Experience in China and the Netherlands. Appraisal Center for Environment and Engineering, Ministry of Environmental Protection of China and Netherlands Commission for Environmental Assessment.
53. University Utrecht & University of Groningen. 2011. Naar een toekomstbestendige m.e.r., lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst (Towards a robust EIA, lessons learned from 25 yeard of EIA in the Netherlands), drafted by H.A.C. Runhaar, E.J.M.M. Arts, F. van Laerhoven & P.P.J. Driessen, study commissioned by Ministry Infrastructuur & Environment, Utrecht / Groningen.

54. Van Hest, R.F.W., 2017. Windenergie en de Omgevingswet; match of mislukking. Een vooruitblik op de mogelijkheden die de nieuwe Omgevingswet gemeenten biedt om (wind)energietransitie te faciliteren. Master Thesis. Universiteit Utrecht.
55. Wegner N. 2017. Keine SUP-Pflicht für Windenergieerlasse. Natur und Recht. 39:605–611.
56. Wende W, Bond A, Bobylev N, Stratman L. 2012. Climate change mitigation and adaptation in strategic environmental assessment. Environ Impact Asses. 32:88–93.
57. Vides aizsardzības un reģionālās aizsardzības ministrijas. 2020. PUBLISKAIS GADA PĀRSKATS par 2019. gadu